DAS PARLAMENTARISCHE AUSGABEBEWILLIGUNGSRECHT

UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER VERFASSUNGSBESTIMMUNGEN DES DEUTSCHEN REICHS UND PREUSSENS

INAUGURAL-DISSERTATION

ZUR ERLANGUNG DER DOKTORWÜRDE

BEI DER

JURISTISCHEN FAKULTÄT DER UNIVERSITÄT LEIPZIG

EINGEREICHT VON

FRIEDRICH SIMON,

RECHTSKANDIDAT AUS BERLIN

ACAD. LUGDBAT. BIBL.

LEIPZIG

DRUCK VON HESSE & BECKER

1914

Inhaltsverzeichnis.

Seite

I. Kapitel.

Einleitung. Die Entstehung der budgetrechtlichen Verfassungsbestimmungen 9

II. Kapitel.

Die Natur des Staatshaushaltsgesetzes. Die Theorie vom materiellen und formellen Gesetz. Konstitutionalismus und Parlamentarismus 15

III. Kapitel.

Der Umfang des parlamentarischen Ausgabebewilligungsrechts . 25

IV. Kapitel.

Das Recht der Ausgabeninitiative 61

V. Kapitel.

Die Wirkungen des festgestellten Staatshaushaltsetats auf die Maßnahmen der Verwaltung 65

VI. Kapitel.

Die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament 70

VII. Kapitel.

Der Staatsgerichtshof bei Budgetkonflikten 72

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546806_0066

Literaturverzeichnis.

(Zitiert nach den in Klammern stehenden Abkürzungen.)

Anschütz, Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz (Hall. Diss), Leipzig 1891 (Anschütz, Krit. Stud.).

— Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach preußischem Staatsrecht, Tbg. und Lpz. 1901, 2. Aufl. (Anschütz, Theorien).

— Lücken in Verfassungs- und Verwaltungsgesetzen, Verwaltungsarchiv Bd. XIV, Berlin 1905 (Anschütz, Verw.-Arch. Bd. XIV).

— Deutsches Staatsrecht in der Enzyklopädie der Rechtswissenschaft von Holtzendorff-Kohler Bd. IV, 7. Aufl., Münch., Lpz., Berl. 1914 (Anschütz, Staatsr.).

Aretin, Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie, 2. Aufl. bearb. von Rotteck, Bd. II, Lpz. 1839 (Aretin).

Arndt, Budget, Gesetz und Verordnung in Hirths Annalen des Deutschen Reichs, Leipzig 1891 (Arndt, Annalen 1891).

— Das Budgetrecht und die Marinevorlage in der Deutschen Juristen-Zeitung 1898 (Arndt, D. Jur.-Ztg. 1898).

— Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berl. 1901 (Arndt, Staatsr.).

— in der Kritischen Vierteljahrsschrift, III Folge Bd. XII, Münch. 1909 (Arndt, Kr. V.-Schr. III, 12).

— Verfassung des Deutschen Reichs, 5. Aufl., Berlin 1913 (Arndt, Reichsverf.).

v. Bar, Das Budgetrecht der Volksvertretung in Im neuen Reich, I. Jahrg. II. Bd., Lpz. 1871 (v. Bar).

Blum, Budgetrecht und Finanzpraxis in der Zeitschrift für Politik Bd. VI, Berlin 1913 (Blum).

Bornhak, Preußisches Staatsrecht I. Bd., 2. Aufl., Breslau 1911, I. Bd., 1. Aufl., Tbg. 1888, III. Bd., 1. Aufl., Tbg. 1890 (Bornhak, Staatsr.).

v. Calker, Das badische Budgetrecht, I. Teil, Tbg. und Lpz. 1901 (Calker).

— in der Kritischen Vierteljahrsschrift, 3. Folge, Bd. X, Tbg. 1904 (Calker, Krit. V.-Schr., III, Bd. X).

Caspary, Ludolf Camphausens Leben, Stuttg. u. Berl. 1902 (Caspary).

Dambitsch, Die Verfassung des Deutschen Reichs, Berl. 1910 (Dambitsch).

Ehlert, Die rechtliche Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes, Göttg. 1912 (Ehlert).

Fricker, Die Natur der Steuerverwilligung und des Finanzgesetzes, in der Zeitschrift f. die ges. Staatswissensch. Bd. XVII, Tbg. 1861 (Fricker).

Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, Berl. 1904 (Frisch).
v. Gerber, im Literarischen Zentralblatt 1871 (Gerber, Lit. Zentralbl. 1871).
— Grundzüge des deutschen Staatsrechts, 3. Aufl., Lpz. 1880 (Gerber, Grundzüge).
Gneist, Gesetz und Budget, Berlin 1879 (Gneist).
Haenel, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne, Lpz. 1888 (Haenel).
— Deutsches Staatsrecht, Bd. I, Lpz. 1892 (Haenel, Staatsr.).
v. Huene, Artikel Staatshaushalt im Staatslexikon der Görres-Gesellschaft, 2. Aufl., Frbg. i. B. 1903 (Huene).
v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung, Heidelberg 1904 (Jagemann, Reichsverf.).
Jellinek, Gesetz und Verordnung, Frbg. i. B. 1887 (Jellinek).
— Regierung und Parlament in Deutschland, Vorträge der Gehe-Stiftung Bd I, Lpz. u. Dresd. 1909 (Jellinek, Reg. u. Parl.).
— Der Anteil der ersten Kammern an der Finanzgesetzgebung, in der Festgabe für Laband Bd. I, Tbg. 1908 (Jellinek, Festgabe).
Jèze, Das Verwaltungsrecht der französischen Republik, Tbg. 1913 (Jèze).
v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, Stuttg. 1887 (Kirchenheim).
Kobner, Deutsches Reichsstaatsrecht, 3. Aufl., Münch. 1896 (Kobner, Reichsstaatsr.).
Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes, Berl. 1871 (Laband, Budgetr.).
— Das Finanzrecht des Deutschen Reichs, in Hirths Annalen des deutschen Reichs, Lpz. 1873 (Laband, Annalen 1873).
— Zur Lehre vom Budgetrecht, im Archiv für öffentliches Recht Bd. I, Frbg. i. B. 1886 (Laband, Arch. f. öff. R. Bd. I).
— Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd II, 5. Aufl., Tbg. 1911; Bd. IV, 4. Aufl., Tbg. 1901 (Laband, Staatsr.).
Lasker, Zur Verfassungsgeschichte Preußens, Lpz. 1874 (Lasker).
v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes, Lpz. 1868 (Martitz, Betrachtungen).
— Über den konstitutionellen Begriff des Gesetzes nach deutschem Staatsrecht, Zeitschrift für die gesamten Staatswissenschaften Bd. XXXVI, Tbg. 1880 (Martitz, Zeitschrift für die ges. Staatsw. Bd. XXXVI).
Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht Bd. I, Lpz. 1895 (Mayer, Verwaltungsr.).
— Sächsisches Staatsrecht, Tbg. 1909 (Mayer, Sächs. Staatsr.).
Meier, Über den Abschluß von Staatsverträgen, Lpz. 1874 (Meier).
Meyer, Der Begriff des Gesetzes und die rechtliche Natur des Staatshaushaltsetats, in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. VIII, Wien 1881 (Meyer, Grünhut Bd. VIII).
— Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 6. Aufl. bearbeitet von Anschütz, Lpz. 1905 (Meyer, Staatsr.).

Mohl, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg Bd. I, 2. Aufl., Tbg. 1840 (Mohl, Staatsr.).
Ott, Das Budgetrecht des deutschen Reichstags, Hamm 1902 (Ott).
Passow, Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland, Tbg. 1904 (Passow).
Pfizer, Das Recht der Steuerverwilligung nach den Grundsätzen der württembergischen Verfassung, Stuttg. 1836 (Pfizer).
Pözl, Lehrbuch des bayrischen Verfassungsrechts, 5. Aufl. München 1877 (Pözl).
Prazak, Beiträge zum Budgetrecht und zur Lehre von den formellen Gesetzen, im Archiv f. öffentliches Recht Bd. II, Frbg. i. B. 1887 (Prazak).
Rehm, Der Ministerstandesgehalt vor dem Landtage in Bayern, in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. XXV, Tbg. 1869 (Rehm, Ministerstandesgehalt).
— Das Budgetrecht des bayrischen Landtags, in den Annalen des Deutschen Reichs, Münch. 1901 (Rehm, Annalen 1901).
— Die Reichsfinanzreform, ihre Gründe und ihre Durchführung. München 1905 (Rehm, Reichsfinanzreform).
v. Rönne, Das Verfassungsrecht des Deutschen Reiches, Lpz. 1872 (Rönne, Verfassungsrecht); cf. auch in Hirths Annalen 1871 (Rönne, Annalen 1871).
— Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2. Aufl., Lpz. 1876/77 (Rönne, Deutsches Staatsr.; wenn nicht anders zitiert, Bd. II).
— Das Staatsrecht der preußischen Monarchie, Lpz. 1881/84 (Rönne, Staatsr.; wenn nicht anders zitiert, Bd. I).
v. Schanz, Artikel Budget im Handwörterbuch der Staatswissenschaften Bd. III, 3. Aufl., Jena 1909 (Schanz).
v. Schroeder, Das Budgetrecht des Königreichs Sachsen. Lpz. 1906 (Schroeder).
Schulze, Das Finanzrecht der Reichs- und Landtage nach älterem und neuerem deutschen Staatsrecht, in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart Bd. II, Wien 1875 (Schulze, Grünhut Bd. II).
— Lehrbuch des deutschen Staatsrechts Bd. I, Lpz. 1881 (Schulze, Deutsches Staatsrecht).
— Preußisches Staatsrecht Bd. II, 2. Aufl., Lpz. 1890 (Schulze, Staatsr.).
Seidler, Budget und Budgetrecht, Wien 1885 (Seidler).
Seligmann, Der Begriff des Gesetzes im materiellen und formellen Sinne, Berl. u. Lpz. 1886 (Seligmann).
v. Seydel, in der Kritischen Vierteljahrsschrift Neue Folge, Bd. VII, Münch. 1884 (Seydel, Kr. V.-Schr., N. F. Bd. VII).
— Bayrisches Staatsrecht, 1. Aufl., Bd. II, München 1885 (Seydel, Staatsr. Bd. II). — Bd. IV., Frbg. i. B. 1889 (Seydel, Staatsr.).
—-Piloty, Bayrisches Verfassungsrecht, Tübingen 1913 (Seydel-Piloty).
—-Graßmann, Bayrisches Verwaltungsrecht, Tbg. 1913 (Seydel-Graßmann).
— Kommentar zur Verfassungs-Urkunde des Deutschen Reiches, 2. Aufl., Frbg. u. Lpz. 1897 (Seydel, Kommentar).

v. Seydel, Staatsrechtliche und politische Abhandlungen. Neue Folge, Herausgegeben von Karl Krazeisen, Tübingen und Leipzig 1902.
Das Budgetrecht des bayrischen Landtages und das Verfassungsverständnis von 1843 (Seydel, Bayrisches Budgetrecht).
Über Budgetrecht (Seydel, Budgetrecht).
Die belgische Verfassung (Seydel, Belg. Verf).
Speck, Die finanzrechtlichen Beziehungen zwischen Reich u. Staaten. Breslau 1908 (Speck).
Stahl, Artikel Budget in Wagners Staatslexikon Bd. IV, Berl. 1860 (Stahl).
E. A. Chr. (v. Stockmar), Studien über das preußische Staatsrecht, in Ägidis Zeitschrift für das Staatsrecht Bd. I, Berlin 1867 (Stockmar).
Tezner, in der Kritischen Vierteljahrsschrift 3. Folge, Bd. I, Frbg. u. Lpz. 1895 (Tezner, Kr. V.-Schr. III, 1).
Walz, Die rechtliche Stellung des Staatsministeriums im Großherzogtum Baden, in der Festgabe für Laband Bd. I, Tbg. 1908 (Walz).
Zachariä, in den Göttingischen gelehrten Anzeigen 1871, Stück 10 (Zachariä, Anzeigen).
v. Ziegler, Die Praxis des bayrischen Budgetrechts (Münchner Diss.), 1904 (Ziegler).
Zorn, Gesetz, Verordnung, Budget, Staatsvertrag, in Hirths Annalen des Deutschen Reichs, Lpz. 1889 (Zorn, Annalen 1889).
— Das Reichsstaatsrecht, 2. Aufl., Berl. u. Lpz. 1895/97 (Zorn, Reichsstaatsrecht; wenn nicht anders zitiert, Bd. I.).

I. Kapitel.

Einleitung.

Die Entstehung der budgetrechtlichen Verfassungsbestimmungen.

Als „Wahrzeichen und Tragsäule“[1]), als „Grund- und Eckstein“[2]) des konstitutionell-monarchischen Staatswesens wird das Budgetrecht angesehen. Da könnte es vielleicht auf den ersten Blick verwunderlich erscheinen, daß diese wichtige konstitutionelle Einrichtung nicht so scharf umrissen ist, daß ein Zweifel über ihre Grenzen unmöglich wird. Dieser scheinbare Widerspruch löst sich bei näherer Betrachtung.

I. Als die deutschen Fürsten ihren Ländern eine Verfassungsurkunde gaben, taten sie das weniger aus freien Stücken, aus politischer Einsicht, als einem ungestümen Drängen ihrer Untertanen nachgebend. Was vor allem Preußen anlangt, so erließ ja Friedrich Wilhelm IV. erst unter dem Druck der Märzrevolution die Verfassungsurkunde. Mißtrauisch standen sich noch Monarch und Volk gegenüber. Der König befürchtete ein immer stärkeres Umsichgreifen des demokratischen Geistes, während man sich auf der anderen Seite sichern wollte vor einer Wiederkehr des absolutistischen Regimes[3]). Die Bestrebungen beider Parteien gingen also diametral auseinander.

Nicht das Bild einträchtigen Zusammenarbeitens zweier, wenn auch selbständiger, so doch aufeinander angewiesener Staatsorgane zum Wohl des Ganzen bietet sich uns da, nein, „Regierung und Landtag erscheinen vielmehr als zwei streitende Parteien“[4]). Fricker spricht von Ständen, „die der Regierung gleichsam als natürliche Feinde gegenüberstehen“[5]), Mohl überschreibt eine Abteilung seines Staatsrechtes: „Von

[1]) Seydel, Budgetrecht pg. 7.
[2]) Jellinek, pg. 282.
[3]) Vgl. Jellinek, pg. 290f.
[4]) Jellinek, Regierungsparlament, pg. 9.
[5]) Fricker, Steuerverwilligung, pg. 684.

der Verteidigung der Volksrechte durch die Ständeversammlung“[1]).

Natürlich wurde bei dieser Stimmung vor allem das Budgetrecht, dies „A und O aller Rechte der Volksvertretung“[2]), Gegenstand erbitterter Kämpfe. Pfizer, dessen Meinung zu jener Zeit viel beachtet wurde, spricht von der „Notwendigkeit eines auch das unentbehrliche umfassenden Steuerverweigerungsrechts in jedem wahrhaft konstitutionellen Staat, wo die Untertanen nicht bloß dem Namen nach, sondern in der Tat selbständige Rechte der Regierung gegenüber haben“[3]). Friedrich Wilhelm IV. äußert sich in einem Briefe an seinen Minister Camphausen (vom 16. I. 1850) folgendermaßen: „Ich werde ihm (sc. dem Finanzartikel der Verfassungsurkunde) meine Zustimmung geben, wenn deutlich ausgesprochen, oder dem deutlichen Ausspruch der Regierung von Seiten der Kammer zugestimmt wird, daß das Abschneiden der Lebensquellen des Staates, folglich der Versuch, ihn zu töten, sittlich unmoralisch, daß es Hochverrat ist“[4]). In einem späteren Brief bezeichnet er diesen Punkt als „conditio sine qua non“[5]).

Die widerstreitenden Interessen lassen sich kaum noch schärfer kennzeichnen. Über diese Kluft der Ansichten hinüber mußte man aber trotzdem zu einer Verständigung kommen, wollte man nicht das Verfassungswerk scheitern lassen, oder die bestehende Verfassung aufs ernsteste gefährden. Gab es da ein naheliegenderes Mittel, als bei der Beratung der heißumstrittenen Artikel sich diplomatisch einer genauen Festsetzung zu entziehen, als ängstlich durch Kompromisse, von Fall zu Fall streitige Punkte zur Erledigung zu bringen? Keine Partei fühlte sich stark genug, ihren Willen entschieden und offen zum Ausdruck zu bringen und durchzusetzen. Daher die unbestimmte[6]) und ungenügende[7]) Form der Fas-

---

[1]) Mohl, Staatsrecht Buch I, Kap. 3, Abt. 3.

[2]) Rehm, Ministerstandesgehalt, pg. 21.

[3]) pg. 65f.

[4]) Es handelte sich um die Frage der Forterhebung der Steuern, unabhängig von einer ausdrücklichen parlamentarischen Bewilligung.

[5]) Caspary, pg. 351, 354.

[6]) Fricker, pg. 692, sagt betr. der etatsrechtlichen Bestimmungen der sächsischen Verfassungsurkunde: „Es ist kaum möglich, die Fragen, um die es sich handelt, diplomatischer zu umgehen.“

[7]) Auch Seidler führt die Divergenz der Ansichten als besten Be-

sung der das Etatsrecht berührenden Artikel der Verfassungsurkunden.

II. Doch all dies ist nicht der einzige Grund, der sich als Quelle der Unsicherheit unseres deutschen Budgetrechts aufdecken läßt. Die Zeit um 1800 stand ganz unter dem Eindruck der französischen Revolution; die Menschenrechte waren proklamiert worden, der alte absolutistische Feudalstaat lag in den letzten Zügen. Das Volk hatte an der Abschüttelung des Fremdenjochs den hervorragendsten Anteil, was Wunder, daß es sich jetzt auch für mündig erklärte und seinen Anteil am Regiment des Landes forderte. Ein scharfer demokratischer Wind durchwehte Deutschland. Der Gedanke der Volkssouveränität beherrschte die Gemüter. Zwar wurden die freiheitlichen Regungen bald gewaltsam unterdrückt, und der Polizeistaat jener Jahre hatte verzweifelt wenig demokratische Allüren, jedoch, wenn auch die Bewegung äußerlich zum Stillstand kam, der einmal entfesselte Gedanke läßt sich nicht wieder einfangen[1]). Die deutschen Verfassungsurkunden wissen nichts von dieser Volksherrschaft, im Gegenteil, sie sprechen ausdrücklich vom Monarchen als Träger aller staatlichen Gewalt[2]).

Wollte man jedoch auf seiten des Volkes die demokratischen Ideen nicht im Stiche lassen, so mußte man versuchen, dieser Machtstellung ihren wesentlichen Inhalt zu nehmen. Da bot sich wie von selbst das Budgetrecht als stärkste Waffe dar. Ohne Geld kann kein Herrscher etwas ausrichten; was nützt die umfangreichste theoretische Organisationsgewalt, wenn ihr das ständische Ausgabebewilligungsrecht ein Paroli bietet. Man legte also die den Etat betr. Bestimmungen der Grund-

---

weis für die „Dürftigkeit und Unzulänglichkeit“ unserer Verfassungsbestimmungen an, pg. 224.

[1]) Vgl. hierzu die Ausführung Pfizers, pg. 89 ff.: „Selbst in der Despotie gehorcht das Volk aus keinem anderen Grunde, als weil es gehorchen will“, — also ist „eine sehr beschränkte teilweise Abhängigkeit dieses Einzigen von seinen (wiederum von ihm, dem Volk) abhängigen Vertretern“ durchaus gerechtfertigt; es ist so besser, wie wenn „ein nicht ganz in Sklavensinn versunkenes Volk nur seine eigene absolute Abhängigkeit von dem Willen eines Einzigen“ wollte.

[2]) Bayr. Verf. Tit. II § 1, sächs. Verf. § 4, württ. Verf. § 4, bad. Verf. § 5, hess. Verf. Art. 4. Für Preußen gilt dasselbe trotz Schweigens der Verfassung, cf. Anschütz, Theorien pg. 3 Anm. 2.

gesetze soweit wie möglich zugunsten des Volkes aus. Pfizer spricht geradezu von der theoretisch möglichen „Abhängigkeit" des Monarchen von den Ständen, der aber durch „Verleihung aller Ehren und Würden" sich „einflußreicher Stimmen versichern" kann[1]).

III. Zur Entschuldigung solcher Verfassungsinterpretationen läßt sich allerdings die bona fides der Interpreten anführen. Man ging von dem Vorhandensein allgemeiner „konstitutioneller Wahrheiten"[2]) aus, das absolute Geldbewilligungsrecht der Kammern galt für eine Einrichtung, welche „bekanntlich in allen konstitutionellen Staaten besteht"[3]). Die preußischen etatsrechtlichen Verfassungsartikel sind den entsprechenden belgischen nachgebildet; man sah nicht die Verschiedenheiten in der Grundstruktur beider Verfassungen, man verpflanzte einfach aus dem fremden Recht solche Sätze in die heimische Verfassung, die als „konstitutionell" galten.

IV. Mit diesem Vorgehen der Volksvertretung konnte sich die Regierung nicht einverstanden erklären, sie verwies auf den monarchischen Grundcharakter der Verfassung, den ein solches Budgetrecht aufs schwerste erschütterte. Man kann sich vielleicht wundern, daß ein Satz, wie Art. 99 der preußischen Verfassungsurkunde[4]), jemals Aufnahme finden konnte und von der Regierung nicht sogleich zurückgewiesen wurde. Gneist darf mit Recht von ihm behaupten, daß damit „Alles gesagt war, was einer Volksvertretung an Finanzrechten gewährt werden konnte.

Jede Einnahme und jede Ausgabe des Staats erscheint damit von der Einwilligung einer jeden der beiden Kammern abhängig, und das konstitutionelle Budgetrecht, sowie es die Zeit verstand, in logischer Folgerichtigkeit verwirklicht"[5]). Dieser scheinbare Widerspruch löst sich aber bald, wenn wir uns in die Gedankengänge der damaligen Regierung hinein-

---

[1]) Pfizer pg. 87; Beispiele hierfür aus Preußens Geschichte der 50er Jahre bringt Lasker pg. 14 f.

[2]) Gneist, pg. 135.

[3]) Gneist, pg. 154, 90. Vgl. auch Lasker pg. 349 und die Kritik bei Gneist pg. 167 Anm.

[4]) „Alle Einnahmen und Ausgaben des Staats müssen für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den Staatshaushaltsetat gebracht werden. Letztere wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt."

[5]) Gneist, pg. 142.

versetzen. Ein von dem Parlament unabhängiges Steuererhebungsrecht hatte sie in Art. 109 V.-U. durchgesetzt; nur für neue Auflagen war die Bewilligung der Kammern erforderlich. Mit dem Geld und der bewaffneten Macht in Händen brauchte sie sich aber vor keinem Landtag zu fürchten; „andererseits wollte man auch durch die Nichtentziehung des Ausgabebewilligunsrechts doch wenigstens in etwas den allgemeinen Wünschen entgegenkommen“ [1]). Man sieht hieraus, daß das Mißtrauen, von dem ich oben sprach, jedenfalls der preußischen Regierung gegenüber durchaus nicht unbegründet war [2]).

V. Dürftig sind unsere Verfassungsbestimmungen, die das Etatsrecht betreffen; diese wenigen, ungenügenden Artikel werden noch verschieden ausgelegt; ein mehr oder weniger berechtigtes Mißtrauen verstärkt eine ruhige, grundlegende Verständigung aller beteiligten Faktoren.

Wollte man nun mit einer solchen Verfassung arbeiten, so blieb keine andere Möglichkeit als die der jeweiligen Verständigung, als die des Kompromisses. Eine große Reihe von Staatsrechtslehrern feiert heute noch das Kompromiß bei der Budgetvorlage als das Heilmittel gegen Anarchie und Staatsstreichgelüste [3]); selbst ein Mann wie Bismarck spricht davon, daß bei der Budgetgesetzgebung Kompromisse schweren Konflikten vorbeugen [4]). Nur so meint man ein harmonisches Zusammenarbeiten der drei resp. zwei gleichberechtigten Staatsorgane am besten gewährleisten zu können.

Kommt im Leben des konstitutionellen Staates die notwendige Einigung der maßgebenden Faktoren nicht zustande,

[1]) Arndt, Reichsverfassung pg. 331.

[2]) So darf es uns nicht überraschen, bei Lasker, pg. 319, zu lesen: „Die bisherigen Regierungen und Staatsmänner hatten von der Widerstandsfähigkeit der Verfassung wenig gefürchtet oder wenig gehofft. Die Vollendung der Verfassung, die Beseitigung des inneren Zwiespalts in dem gesamten Rechtszustande waren von Jahr zu Jahr vertagt worden, weil die Gegner noch warten zu können, die Freude, noch warten zu müssen, glaubten. Selbst unter dem liberalen Ministerium zweifelte die Hofpartei keinen Augenblick, mit dem Vollgewicht des königlichen Willens jeden Widerstand niederwerfen zu können. Die gesetzmäßige Verwaltung wurde wie eine täglich zu preisende Gnade gewährt und angenommen.“

[3]) So v. Bar, pg. 52; Jellinek pg. 283; Arndt, Staatsrecht, pg. 337.

[4]) Abg.-H. vom 27. I. 1863 (Sten. Ber. pg. 54, Sp. 1).

dann scheitert das geplante Werk. Die gegenseitige Zustimmung kann nicht erzwungen werden, und jede Partei hat sich die Frage vorzulegen, ob ihr an dem Zustandekommen der umstrittenen Vorlage nichts liegen kann, setzt sie nicht ihre Wünsche durch. Glaubt sie jedoch hier und da entgegenzukommen, einigt man sich schließlich auf der mittleren Linie, so darf man eine solche Einigung, ein solches Kompromiß nicht tadeln. Wohl aber verschiebt sich das Bild, wenn wir an die Kompromisse im Rahmen der Budgetberatung denken. Während dort die Machtgrenzen scharf umrissen sind, und die Einigung sich auf sachliche Fragen erstreckt, ist hier zumeist das Recht selber Gegenstand der Verständigung[1]). Die feste Norm fehlt, Regierung und Parlament sind aus naheliegenden Gründen ganz entgegengesetzter Ansicht über den Umfang ihrer Befugnisse. Will die Regierung aus bestimmten Gründen die Kammer bei guter Laune erhalten, so gibt sie ihren Begehren nach, zumal wenn es sich um Fragen von untergeordneter Bedeutung handelt[2]), legt aber selbstverständlich die übliche Verwahrung dagegen ein, dieses Entgegenkommen etwa als ein Verlassen ihres Rechtsstandpunktes zu betrachten. Dasselbe Bild zeigt uns im umgekehrten Fall das Parlament. So bietet sich uns denn das Schauspiel dar, daß beide Parteien, wenn das Thema wieder einmal zur Debatte kommt, mit „Präjudizfällen“ aufwarten, die natürlich ein Nichts bedeuten. Die Verwirrung, die diese Art von „Kompromissen“ anrichtet, liegt auf der Hand; sie sind ein „scheinbares, erkünsteltes Schauspiel“, ein „fauler Frieden“[3]).

VI. Heute braucht keine Volksvertretung zu befürchten, einem Staatsstreich zum Opfer zu fallen. Der Konstitutionalismus gilt uns in so hohem Grade als Kulturdokument des politischen Staatslebens, wie der Absolutismus endgültig abgewirtschaftet hat. Regierung und Parlament sind nicht um ihrer selbst willen da; mögen sie sich darum einigen zum Besten des Staates.

Was Laband 1871 schrieb[4]), gilt noch für die Gegenwart: „Für die Erreichung politischer Ziele ist es überaus gefähr-

[1]) Vgl. hierzu Gneist, pg. 150.

[2]) Vgl. auch Gneist, pg. 90.

[3]) Von Hoverbeck im Pr. Abg.-H. vom 9. III. 1866 (Sten. Ber. I pg. 179, 181 Sp. 1).

[4]) Budgetrecht pg. 1.

lich, wenn man sich in den Wahn einwiegt, dasjenige schon positiv als Recht zu besitzen, was man als Forderung für eine gedeihliche Organisation des Staates aufstellen zu müssen glaubte.“ Könnten sich die beteiligten Faktoren entschließen, sich über ihre Rechte zu verständigen — müßten sie dabei auch sich mancherlei Entsagung auferlegen, manch liebgewordenes „Recht“ aufgeben — welch ein Gewinn für unser parlamentarisches Leben. Statt mit Debatten über die Berechtigung dieses oder jenes Abstriches Zeit zu verlieren, statt durch solche Rededuelle sich gegenseitig zu verbittern, würde man bei voller Würdigung der beiderseitigen Rechte Wertvolleres leisten können und für sein Votum eine andere Resonanz finden als heute.

Es kann nicht zugegeben werden, daß es gerade „ein Vorzug einer lebens- und entwicklungfähigen Verfassung ist, daß die Prärogative der Krone und die Rechte der Volksvertretung nicht haarscharf getrennt sind. So wird beiden Teilen eine gewisse Zurückhaltung und eine kluge und maßvolle Berücksichtigung der Umstände auferlegt, so allein ein gedeihliches Zusammenwirken ermöglicht“ [1]). Das heißt nichts anderes, als das Chaos zum leitenden Prinzip zu erheben.

II. Kapitel.

Die Natur des Staatshaushaltgesetzes. Die Theorie vom materiellen und formellen Gesetz. Konstitutionalismus und Parlamentarismus.

Dem Bestreben, die Fragen, die uns das Budgetrecht Preußens und des Reichs stellen, aus dem Text der Verfassungsurkunden selbst heraus zu beantworten, hat sich das Wort „Gesetz“ in Art. 99 der preuß. Verf.-Urk. und Art. 69 der Reichsverfassung am zugänglichsten gezeigt. Von hier aus glaubt man den Schlüssel zum Verständnis der ganzen Materie finden zu können [2]).

[1]) v. Bar, pg. 55. Auch Ott, pg. 117, verspricht sich viel von einem „Ringen um die Entscheidung“.

[2]) Laband erblickt darin die grundgesetzliche Feststellung des Budgetrechts, Budgetrecht, pg. 3.

Art. 99 der pr. V.-U. lautet: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Staats müssen für jedes Jahr im voraus veranschlagt und auf den Staatshaushaltsetat gebracht werden. Letzterer wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt."

Ihm nachgebildet bestimmt Art. 99 der Reichsverfassung: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Reichs müssen für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden. Letzterer wird vor Beginn des Etatsjahres nach folgenden Grundsätzen durch ein Gesetz festgestellt."

Die Theorie vom formellen und materiellen Gesetz nahm vom Budgetrecht ihren Ausgang[1]). Die Gefahr, die darin lag, das Wort „Gesetz" in der hergebrachten Weise aufzufassen, derzufolge die Kammer dem Gesetzentwurf ebenso frei und ungebunden gegenüberstand wie jeder anderen Gesetzesvorlage, führte zu dem Gedanken, die juristische Bedeutung des Ausdruckes einer genauen Prüfung zu unterziehen. Martitz bezeichnet das Wort „Gesetz" als „Absurdität"[2]), „juristische Monstrosität"[3]), als „verwerflich"[4]). Ging nun wirklich der Gesetzgeber von der Meinung aus, das Budgetgesetz genau so zu behandeln, wie beispielsweise eine Strafrechtsvorlage?

Wir sahen schon, daß auf seiten des preußischen Abgeordnetenhauses der Wunsch vorlag, das Budgetrecht einer parlamentarischen Herrschaft so günstig wie möglich zu gestalten. Sollte ursprünglich durch das Wort „Gesetz" nur zum Ausdruck gebracht werden, daß fortan im konstitutionellen Staate der Etat nicht mehr einseitig durch königliche Verordnung festgestellt werden dürfe, wollte man sich nur einen Einfluß auf die Verwaltung sichern[5]), so erkannte man gar bald die Vorteile, die sich aus einer weiteren Interpretation ergaben. „Man hat die Analogie des eigentlichen Gesetzes für die Entstehung des Finanzgesetzes angerufen." „Zur Verteidigung des ständischen Vetos" und zur „Herbeiziehung des ständischen Amendierungsrechts"[6]) eignete sich doch nichts so vortrefflich wie die Verweisung auf die Gesetzesnatur des Finanzgesetzes. Auf diesem Wege gelangte das Parlament

[1]) Haenel, pg. 195; Kirchenheim, pg. 400.
[2]) Betrachtungen, pg. 99.
[3]) a. a. O., pg. 101.
[4]) a. a. O., pg. 106.
[5]) cf. Anschütz, Krit. Stud., pg. 64.
[6]) Fricker, pg. 671.

mit Leichtigkeit zu einem Ergebnis, das zwar dem Wesen des Staatshaushaltplanes schnurstracks zuwiderläuft, ihm dagegen die ganze Verwaltung in die Hände spielt. Die Schmälerung des monarchischen Elementes, die man auf geradem Wege nicht durchsetzen konnte, hier war sie erreicht.

Gegenüber diesen Meinungen und Absichten des preußischen Landtages ist es gut, sich über den Wert oder Unwert klar zu sein, den die Stimmung des einzelnen für die Auslegungsarbeit hat. Wie selbst Motive im technischen Sinne, so kann auch diese uns gewichtige Fingerzeige bieten, sie jedoch sklavisch anzubeten, ist für jedes Gesetz und für politische Gesetze am meisten ein völlig verfehlter Weg[1]).

Es ist ein unzweifelhaftes Verdienst der Theorie vom formellen Gesetz, der Überspannung des Gesetzesbegriffes im Budgetrecht zuerst energisch entgegengetreten zu sein und den ursprünglichen, verständigen Kern der Sache wieder bloßgelegt zu haben. Sie herrscht in der Wissenschaft nahezu unangefochten[2]). Laband, der ihr durch seine Schrift: Das

[1]) Ich möchte hier die vortrefflichen Worte anführen, mit denen v. Kleist-Retzow zu dieser Frage Stellung nahm (Sten. Ber. der 2. Kammer, Sitzg. v. 24. II. 1851, pg. 335f.). „Wohin sollte es führen, wenn wir die Verfassung oder irgendein Gesetz anfangen wollten nach den verschiedenen Meinungen zu erklären, welche hier und dort bei diesen Beratungen gefallen sind? Sie wissen, daß bei Beschlüssen oft ganz entgegengesetzte Motive wirksam sind. Eine Kammer hat überhaupt nur Beschlüsse, keine Motive . . . Und wenn Sie wüßten, die ganze Kammer sei damals der Ansicht gewesen, so würden Sie darum auch noch nicht wissen, ob auch die Erste Kammer dieselbe immer gehabt hat; und wenn Sie wüßten, daß beide Kammern sie gehabt hätten, so wüßten Sie doch immer noch nicht, ob auch der König bei der Annahme und Publikation der Verfassung von dieser Ansicht ausgegangen sei. Es kann also auf diese ganze Deduktion, soweit sie aus den sten. Berichten uns vorgeführt ist, nicht das geringste Gewicht gelegt werden." In gleichem Sinne äußerte sich in derselben Sitzung Bismarck, pg. 338: „Es kommt lediglich darauf an, was in der Verfassung steht, und die Motive, aus denen der eine oder der andere dafür gestimmt haben mag, sind mir vollständig gleichgültig."

[2]) Prazak, pg. 453, Anm. 3 u. 4 gibt eine Übersicht über die ältere Literatur. (Pr. zählt Jellinek, Grünhut, Bd. XI, pg. 460, unter die Gegner; doch spricht sich a. a. O. J. nur unentschieden aus; in Gesetz und Verordnung, pg. 284, tritt er entschieden für Laband ein.) Von neueren Schriftstellern seien noch erwähnt: Anschütz, Krit. Stud., pg. 61, 68f., ders., Staatsrecht, pg. 189, Kobner, Reichsstaatsrecht, pg. 182, Jagemann, Reichsverfassung, pg. 198, Schroeder, pg. 84, Speck,

Budgetrecht nach den Bestimmungen der preußischen Verfassungsurkunde zum Siege verholfen hat[1]), gelangt zu ihr durch folgende Erwägungen[2]).

Im absoluten Staate wurde das Wort „Gesetz“ im Gegensatz zum „Gewohnheitsrecht“ gebraucht; als beiden übergeordneter Begriff erscheint der der „Rechtsquelle“, mithin war ein Rechtssatz als Inhalt erforderlich. Die Konstitution führte eine engere Bedeutung des Begriffes neu ein; zu dem materiellen Rechtsinhaltserfordernis kam ein äußerlich formelles hinzu. Der Kürze halber nannte man aber auch jeden Staatsakt „Gesetz“, für den die Übereinstimmung zwischen König und Landtag, resp. zwischen Bundesrat und Reichstag erforderlich war. Das Begriffsmoment liegt hier ausschließlich in der Form.

„Daher ist überall, wo die Verfassungsurkunde ein Gesetz erfordert, die Regelung durch königliche Verordnung und durch Ministerialverfügungen ausgeschlossen; dagegen ist nicht notwendig jedes Gesetz im Sinne der preußischen Verfassung auch ein Gesetz im materiellen Inhalt des Wortes[3]).“

Laband beweist im folgenden, daß der Etat regelmäßig[4]) keinen Rechtsinhalt hat und kommt zum Ergebnis, den Staatshaushaltsplan als Voranschlag der Ausgaben und Einnahmen, als einen „Verwaltungsakt“ anzusehen, es liegt hier eine Teilnahme des Parlaments an der Exekutive des Staates vor, die Staatsverwaltung wird unter die stetige Kontrolle der Volksvertretung gestellt[5]).

Es erübrigt sich, an dieser Stelle noch etwas Neues zur Unterstützung der Theorie vom Gesetz im formellen und materiellen Sinne anzuführen[6]). Sie ist von Laband und seinen Anhängern so fest fundiert worden, daß sich kaum ein origineller, sachlicher Gesichtspunkt anführen ließe.

---

pg. 117 f.; seine abweichende Ansicht vertritt noch einmal temperamentvoll Haenel, Gesetz; ebenso Kirchenheim, pg. 400.

[1]) Über Vorläufer Labands vgl. Jellinek, pg. 114, Anm. 43.

[2]) Budgetrecht, pg. 2 ff.; vgl. auch Annalen 1873, pg. 525, Staatsrecht II, pg. 61 ff.

[3]) Budgetrecht, pg. 11.

[4]) Über die Möglichkeit einer Ausnahme s. u. pg. 46 ff.

[5]) Ebenso Annalen 1873, pg. 525 u. Staatsrecht IV, pg. 482 f.

[6]) Die Anhänger des ungeteilten Gesetzesbegriffs kennen im Grunde nur den formellen Begriff, wie Laband, Staatsrecht II, pg. 63 Anm. 2, hervorhebt und auch von diesen zugestanden wird, vgl. Arndt, Staatsrecht, pg. 157.

Nur einen Punkt möchte ich hervorheben. Wie denken sich die Anhänger des ungeteilten Gesetzesbegriffs, die hier keine Beschränkung der gesetzgebenden Organe anerkennen, die Stellung des Herrenhauses bei der preußischen Etatsberatung? In ihrem Verlaufe kann die Abänderung aller Gesetze vorgenommen werden; ja, das Etatsgesetz ist geradezu das Ausführungsgesetz aller Geldmittel erfordernden Gesetze. Das Herrenhaus könnte so bequem als Gesetzgebungsfaktor ausgeschaltet werden. Andernfalls müßte es jedesmal den Etat ablehnen, wollte es sich nicht auf eine „platonische und machtlose Kritik dessen, was man nicht verhindern kann“ [1]), beschränken. Dies erkannte das Herrenhaus zu jeder Zeit sehr wohl, und ängstlich wachte es darüber, daß in den Etat keine materiell-gesetzlichen Bestimmungen Aufnahme fänden [2]) [3]).

Lasker hilft sich mit einem Salto mortale über diese Bedenken hinweg. „Das formelle Recht, bei Gelegenheit des Budgets Beschlüsse [4]) zu fassen, . . . kann man der Ersten Kammer nicht bestreiten, aber ihrer Würde dient sie am besten, wenn sie in ihrer Behandlung des Budgets auf die Förmlichkeit der Zustimmung sich beschränkt . . . Ob durch diese Förmlichkeit nur der Gesetzescharakter des Etats äußerlich gewahrt und deshalb allein die Zustimmung aller sonst wirkenden Faktoren eingeholt werden soll, . . . ist eine Frage, welche außer Betracht bleiben darf, so lange die Legalität gewahrt und kein Verfassungsbruch in einem Etat vorgekommen ist (pg. 289) [5]).“ Eine derartige „Argumentation“ spricht doch am besten für die gegnerische Meinung, die in Verfolg ihrer Theorie das Budgetgesetz für ein formelles Gesetz hält.

Wir haben es hier auch nicht mit der Frage nach ihrer Berechtigung überhaupt zu tun, ob sie, wie Haenel sagt [6]), der

[1]) Anschütz, Theorien, pg. 154.

[2]) Vgl. das Beispiel bei Anschütz a. a. O., pg. 153 ff. Zu dieser Frage vgl. im übrigen unten pg. 47, 53 f.

[3]) Über die Berechtigung der Beschränkung des Einflusses der I. Kammern bei der Finanzgesetzgebung s. Lasker, pg. 282, Schulze, Pr. Staatsr., pg. 222 f.

[4]) Lasker, pg. 288 f., spricht von „Anmerkungen“, die den „Wert von Privaterörterungen“ haben. „Eine Resolution der I. Kammer zum Budget hat die Bedeutung eines Gutachtens.“

[5]) Scheinbar anderer Meinung trennt Lasker in einer Rede im pr. Abg.-Haus (Sten. Ber. 1878/79, Bd. I, pg. 145) Gesetz, Verwaltungsweg und Budgetbeschluß.

[6]) pg. 195.

Gefahr unzulässiger Verallgemeinerung verfallen ist, indem man sie über das Budgetrecht hinausgreifen ließ. Zur Erkenntnis desselben bietet sie jedenfalls wertvolles Material. Muß es uns nicht stutzig machen, wenn Zorn, der Hauptvertreter der Gegenmeinung, sich geradezu Mühe gibt, die Absurditäten, zu denen sein Ergebnis führt, immer wieder ins Treffen zu führen, um die Reformbedürftigkeit des preußisch-deutschen Budgetrechts zu erweisen[1]).

Die herrschende Theorie erklärt klipp und klar, daß wir es im Budgetrecht nicht mit einer Materie der Legislative, sondern der Exekutive zu tun haben. Als ihre wichtigste Konsequenz erscheint die Pflicht aller an der Feststellung des Etats beteiligten Organe, die besonderen Erfordernisse der Verwaltung nicht außer Acht zu lassen. Die Feststellung des Budgets ist ein Verwaltungsakt, die Aufstellung eines Wirtschaftsplanes; sie muß sich daher den Bedürfnissen eines solchen anpassen.

Der Gesetzgeber arbeitet regelmäßig für die Zukunft, und die bestehenden Verhältnisse berühren ihn nur wenig[2]). Es mag höchst unzweckmäßig sein, jedes Jahr ein neues Strafgesetzbuch zu erlassen, allein die Aburteilung der Straftaten leidet darunter nicht. Wer nach dem alten Gesetz gerichtet wurde, für den sind die neuen Strafbestimmungen ohne Interesse[3]). Den Schiffsbestand unserer Flotte, den das Gesetz vom 10. IV. 1898 festlegte, änderte das neue Reichsgesetz vom 14. VI. 1900 ab; doch erst für die Folgezeit traten seine Wirkungen ein; das vorhandene Marinematerial wurde von ihm nicht betroffen.

Dagegen hat die Verwaltung bei Festsetzung des Etats mit dem Bestehenden zu rechnen, sie kann nicht beliebig auf-

---

[1]) Reichsstaatsrecht, pg. 450, „Diese Absurdität . . . kann nur eine starke Mahnung sein, durch klares Aufdecken des juristischen Inhalts der betreffenden Verfassungsvorschriften und ihrer Konsequenzen einer gesunden Weiterbildung des preußisch-deutschen Finanzrechts die Bahn zu ebnen.“ Vgl. auch a. a. O., Anm. 29. Nicht anders steht es, wenn Zorn das Budgetrecht als „entgegengrinsendes Medusenhaupt“ bezeichnet, dessen Reformierung nötig ist; Ann. 1889, pg. 371, 374.

[2]) „Alle verbindlichen Gesetze wollen in der Zukunft liegende Wirkungen hervorrufen.“ Jellinek, pg. 286.

[3]) Wer vor dem Gesetz vom 19. VI. 1912 ein Bündel Reisig entwandte, hat eben einfach, kommt die Tat vor Inkrafttreten der Novelle zur Aburteilung, kein Anrecht auf die Privilegierung, die diese brachte.

heben und ändern, hier Summen streichen und dort neue Positionen schaffen, ohne das ganze verzwickte Räderwerk ihres Organismus aufs schwerste in Unordnung zu bringen[1]).

Was wäre aber in Deutschland die Folge, betrachtete man die Aufstellung des Staatshaushaltplanes als Akt der Legislative? Die Verwaltung liegt in Händen der Regierung, deren Ernennung vom Parlament unabhängig ist. Nur zu leicht kommt es vor, daß die, welche das Vertrauen der Krone genießen, der Kammermehrheit nicht genehm sind. Das Etatsgesetz — wir supponieren ihm den materiell-gesetzlichen Charakter — unterliegt dem freien Amendierungsrecht der Stände, es muß jährlich zustande kommen; wird es nun mit soviel Zusätzen „bepackt", daß es von der ursprünglichen Gestalt nicht mehr allzuviel übrig behält, so läßt sich einem mißgenehmen Minister das Leben schon sauer genug machen. Streicht man ihm schließlich noch das Gehalt, so merkt er am Ende selber, daß es am besten ist, wenn er geht. Ist das Parlament noch so gnädig, der Krone zu erlauben, das amendierte Budget zu verwerfen[2]), so kann diese wohl von ihrem Rechte Gebrauch machen, allein das Odium einer budgetlosen Zeit fällt auf sie, so daß sie wirklich besser tut, zu allem Ja und Amen zu sagen. Die Regierung müßte also Veränderungen hinnehmen, die sehr gewichtiger Natur sind, ohne ihre Meinung dazu mit voller Kraft in die Wagschale werfen zu können[3]). Und gerade ihre Meinung muß doch vorzüglich

---

[1]) Prazak, pg. 466: „Dieser (sc. Wirtschaftsplan) muß, soll er überhaupt einen Sinn haben, auf den bestehenden Einrichtungen des Staates fußen." pg. 467: „... daß sich das Finanzgesetz, seinem Wesen entsprechend, auf einem Boden der bestehenden Rechtsordnung bewege."

[2]) Dieses Recht, das sich bei der Annahme der materiellen Gesetzesnatur mit zwingender Logik ergeben sollte, und das selbst Pfizer, pg. 280, und Rönne, Staatsrecht, pg. 643, anerkennen, bestreitet Stahl, pg. 599. Derselben Meinung ist Reichensperger in seiner Denkschrift betreff. das verfassungsmäßige Budgetrecht des Hauses der Abgeordneten (Sten. Ber. der Verh. d. H. der Abg., 1866 Bd. I, Anl. 20): „Eine Zurückweisung des amendierten Budgets kann von der Krone nicht ausgehen, weil hierdurch die durch die Amendierung vielleicht herbeigeführten Übelstände nicht beseitigt, sondern verallgemeinert werden würden." (pg. 45.) Die das Recht betonende Stellung der Regierung spricht Finanzminister v. Bodelschwingh aus. (Verh. d. H. der Abg. 1864, Anlagen IV. Bd., Aktenstück 75, pg. 484.)

[3]) Vgl Martitz, Betrachtungen, pg. 104, der betont, wie das jährliche Zustandekommenmüssen des Etatsgesetzes die Verwaltung zwingt,

beachtenswert sein, wo die Regierung allein einen täglichen Einblick in den ganzen Verwaltungsapparat hat.

Ich sprach schon oben — Seite 16f. — davon, wie bewußt man dieses Wort „Gesetz“ zur Stabilisierung der Volkssouveränität aufgriff, und es fällt schwer, nicht den Scharfsinn und die Energie zu bewundern, mit der unsere Parlamentarier diese Lücke unserer Verfassung erkannten und in ihrem Sinne ausfüllten[1]). Man tat, als wenn es nur der Abwehr monarchischer Machtgelüste gelte, während man in Wirklichkeit immer weiter in feindliches Gebiet eindrang.

Konstitutionelle Monarchie und parlamentarisches Regime, beide Begriffe flossen ineinander über[2]). Daß man in Preußen das Einnahmeverwilligungsrecht nicht durchsetzen konnte, ließ sich verschmerzen, hatte man doch im ungeschmälerten Ausgabebewilligungsrecht ein bequemes Mittel, um unbeliebte Minister zu stürzen. „Wie soll das Ministerium weiter regieren, wenn es zwar Einnahmen hat, aber keine Ausgaben machen darf[3]).“ Heiterkeit verzeichnet der Bericht hinter dieser Rede, nicht aber Widerspruch[4]). Das Recht verschwand hinter der demokratischen Gesinnung. Nur vereinzelt wurden Stimmen gegen diese Auffassung laut, und zwar aus dem hochkonservativen Lager. Wir können heute bei nüchterner, juristischer Betrachtung einem Mann, wie v. Kleist-Retzow, nur recht geben, wenn er sagt: „Wir haben meiner festen Überzeugung nach nicht das Recht, die notwendigen, die nützlichen Ausgaben unsererseits zu verweigern und so plötzlich die Pulsadern des Staates dadurch zu zerschneiden. Wir haben nicht das konstitutionelle Mittelchen, jedes beliebige oder mißliebige Ministerium durch die Verweigerung der Ausgaben zu ent-

---

dasselbe ohne viele Veränderungen aus den Händen des Parlaments entgegenzunehmen.

[1]) Anders Gneist, der von den Parlamentariern wie von Kindern spricht, die sich über ein neues Spielzeug freuen, pg. 152.

[2]) Englands Parlamentarismus und der „Geist aller neueren Verfassungen“ werden von Pfizer — pg. 64 — in einem Atem genannt. Die verheerende Wirkung zeigt sich auch bei Seidler, pg. 231, nach dem die Billigung des Etatsgesetzes „konstitutioneller Auffassung nach“ einem „Vertrauensvotum“ gleichkommt. Vgl. auch Stahl, pg. 597.

[3]) Breithaupt im pr. Abg.-H. vom 25. IX. 1849 (Sten. Ber. pg. 402).

[4]) Insoweit ist auch Arndt zu berichtigen, wenn er behauptet, das pr. Abg.-H. habe stets eingeräumt, notwendige Ausgaben unterlägen nicht dem freien Bewilligungsrecht (Reichsverfassung, pg. 331).

fernen und so das verfassungsmäßige Recht S. M. des Königs, die Minister frei zu ernennen, dadurch zu beseitigen[1])[2])."

Jetzt ist das Parlament aus seinen radikalen Anfangsjahren heraus[3]), und es wäre zu hoffen, daß es ein Recht aufgibt, das de lege lata vielleicht zu wünschen, de lege ferenda aber unhaltbar ist. Art. 45 der pr. V.-U., Art. 31, Abs. 1 der R.-V. sprechen dem Monarch das unverkümmerte Recht zu, den zum Minister zu ernennen, der ihm beliebt. Daran hat kein Gewohnheitsrecht, kein Verzicht etwas geändert.

Will aber die Volksvertretung auf dem Umweg über das Budgetrecht hieran etwas ändern, so verstößt sie nicht nur gegen die Verfassung, nein, auch gegen die Maxime, welche einer gesunden Verwaltung zugrunde liegen muß, die der Sachlichkeit[4]). Deren Geist herrscht nicht da, wo politisch-persönliche Momente ausschlaggebend sind. Es wäre recht

---

[1]) Sten. Ber. d. II. Kammer v. 24. II. 1851, pg. 335; in gleichem Sinne auch auf pg. 336.

[2]) Seidler, pg. 231 f., entwickelt folgende Lehre: „Die Folge des in der Zurückhaltung des Budgets gelegenen Mißtrauensvotums der Volksvertretung ist in aller Regel die, daß die konstitutionelle Regierung, welche nur so lange im Amte bleibt, als sie sich des Vertrauens der Volksvertretung sicher weiß, entweder ihre Demission gibt oder die Volksvertretung auflöst, um an die Wähler zu appellieren. Das verfassungsmäßige Recht des Monarchen, die Minister zu ernennen, wird dadurch nicht beschränkt, da die ablehnende Haltung der Volksvertretung nicht den Monarchen verpflichtet, den Minister zu entlassen, vielmehr die Minister es sind, welche mit Rücksicht auf dieselbe beim Monarchen um ihre Demission ansuchen."

„Tritt die Regierung trotz dieses Mißtrauensvotums nicht zurück, so darf der Konflikt zweier Organe des Staats nicht dazu führen, daß die rechtliche Existenz des Staates vernichtet wird, und es macht sich die Pflicht (!) der Volksvertretung geltend, das Etatsgesetz rechtzeitig zu genehmigen."

Wo dies Budgetrecht Geltung hat, verrät Seidler nicht. Vgl. hierzu Laband, Archiv. f. öff. R. I, pg. 194.

Von der Ausgabenverweigerung als „konstitutionellem Mittel, die Regierung im Einklang mit der dauernden Überzeugung des Landes zu erhalten", spricht der Bericht der Budgetkommission über das Indemnitätsgesetz (Pr. Abg.-H. 1866/67, Anlagen I, Aktenstück 39, pg. 138).

[3]) „Über die Zeiten sind wir nach meiner Meinung hinaus, in denen eine doktrinäre Auffassung aus dem Bewilligungsrecht der Parlamente deren Befugnis ableitete, durch Nichtbewilligung den Staatsorganismus ganz oder teilweise lahm zu legen." (Reichskanzler von Hohenlohe im R.-T. vom 6. XII. 1897, Sten. Ber. pg. 42 D.)

[4]) Hierauf verweist auch v. Bar, pg. 52.

gefährlich, sollte eine von derartigen Rücksichten geleitete Meinung bestimmenden Einfluß auf die Staatsverwaltung gewinnen[1]).

Daß die Budgetrechtsverhältnisse in einem parlamentarisch regierten Land völlig veränderte sind, ist einleuchtend. Da bedarf es keiner Budgetverweigerung, um zur Macht zu gelangen[2]); eine Untersuchung über das dortige Ausgabebewilligungsrecht ist für deutsche Verhältnisse von geringem Wert, sie lohnt kaum der Mühe[3]). Daß man in England diesen „Eckstein aller Rechte der Volksvertretung" nicht kennt — wie Gneist emphatisch erklärt[4]) —, besagt nichts für die Auslegung des Artikels 99 der preußischen Verfassungsurkunde. „Verrosten" und „einschlafen"[5]) konnten dort Institutionen, deren Gebrauch sich einfach erübrigte.

Die volle Bedeutung der Tragweite der monarchischen Grundstruktur Preußen-Deutschlands beleuchtet auch ein Vergleich mit dem Einfluß des Budgetrechts der belgischen Kammer. Die betreffenden Verfassungsartikel sind ähnlich[6]), allein „in Belgien, sagt uns Vauthier, besteht der Parlamentarismus . . . Die Kammern sind die ‚ganz besonderen Depositare' des nationalen Geldbeutels. Und damit sind sie die Herren, alles andere ist der leere Schein königlicher Macht, das Entscheidende ist das Budgetrecht". Dieses den König zur Ohnmacht

---

[1]) So auch Blum, pg. 482.

[2]) Arndt, Annalen 1891, pg. 229: „Wo das Parlament die tatsächliche Herrschaft hat, . . . braucht es die Budgetverweigerungsbefugnis nicht mehr auszuüben, weil es mildere Mittel hat, seine Agenten, die Minister, zum Gehorsam zu zwingen."

[3]) Zorn, Annalen 1889, pg. 364; vgl. auch Tezner, Kr. V. Schr. III, 1, pg. 279 f., Arndt, Kr. V. Schr. III, 12, pg. 323. Selbst der Abgeordnete Richter lehnt einen solchen Vergleich ab (R.-T. v. 7. XII. 1897, Sten. Ber. 77 D). Sein Spott über Gneist ist zutreffend: „Wenn wir dem Rate des Herrn Abg. Gneist gefolgt wären, so wären wir dahin gekommen, daß wir dann, wenn wir nach dem englischen Vorbilde unsere parlamentarischen Rechte am meisten verminderten, am nächsten dem Vorbilde des englischen parlamentarischen Regierungssystems kommen." (Pr. Abg.-H. 1877/78, Sten. Ber. pg. 2003.)

[4]) pg. 117.

[5]) Jellinek, pg. 138. Auf pg. 137 sagt J. zu Gneists Deduktionen: „Sie werden zu unbeweisbaren, ja sogar unrichtigen Behauptungen, wenn man sie als unabhängig von der . . . Ausübung des größten Teils der kgl. Prärogative durch Kabinett und Parlament hinstellt."

[6]) Vgl. vor allem Art. 115 der belg. Charte mit Art. 99 d. pr. V.-U.

verurteilende Budgetrecht soll ihn dazu zwingen, „daß im Falle der Meinungsverschiedenheit zwischen den Kammern und der Regierung der König durch die Wahl von Ministern, welche das Vertrauen der Volksvertretung besitzen, die Einigkeit wiederherstellen soll. Ein bis zur Budgetverweigerung führender Antagonismus zwischen der Regierung und den Kammern ist also materiell undenkbar“ [1]).

Ich möchte an den Schluß dieser Betrachtung die Worte Jellineks — pg. 283f. — setzen, die für unser heimisches Budgetrecht den Nagel auf den Kopf treffen: „Gerade hier ist die Rechtswahrheit, daß die Befugnisse der unmittelbaren Staatsorgane als Kern eine Verpflichtung besitzen, von dem höchsten Werte, weil sie allein zu der Überzeugung führen kann, daß auch die Erreichung politischer Zwecke durch die höchsten Organe des Staates in ihrem gegenseitigen Verhalten niemals die Verwandlung einer Rechtspflicht in ein subjektives, zugunsten des partikularen Interesses des betreffenden Organes auszunutzendes Recht sanktionieren kann.“

III. Kapitel.

Der Umfang des parlamentarischen Ausgabebewilligungsrechts.

I. Die Budgetfeststellung ist ein unter Mitwirkung des Parlaments sich vollziehender Verwaltungsakt, ein Verordnungsrecht des Monarchen besteht hier nicht mehr; zu diesem Ergebnis haben die obigen Betrachtungen geführt. Eine andere Deutung lassen unsere Verfassungsartikel nicht zu. Über die übrigen Fragen des Ausgabebewilligungsrechts schweigen fast alle Staatsgrundgesetze; jedoch nichts wäre verkehrter, als dieses Schweigen im Sinne einer unbeschränkten Bewilligungs- und Verweigerungsbefugnis zu deuten, „denn aus der Natur des Budgetrechts selber ergeben sich die notwendigen Schranken seiner Ausübung, welche auch ohne positive Festsetzung für maßgebend erachtet werden müssen“ [2]).

---

[1]) Seydel, belg. Verf., pg. 67, 70.
[2]) Kirchenheim, pg. 399.

Als ein Recht der Teilnahme der Stände an der Exekutive stellt es sich dar. Diese vollzieht sich im Rahmen der sie einengenden Gesetze. Ein Gesetz hat sie zu respektieren und seinen Anforderungen zu genügen. Die Folgen der Anerkennung dieses „Axioms", dieses „Postulates der gegenwärtigen Gesittung"[1]) für das parlamentarische Ausgabebewilligungsrecht ist die Ablehnung einer Doktrin, die die Berechtigung der Verweigerung jeglicher Ausgabe — ohne Unterschied — lehrt. Es ist Arndt gewiß zuzustimmen, wenn er Gneist, Laband, G. Meyer, Haenel, Jellinek vorwirft, sie argumentierten zuviel mit allgemeinen Sätzen bei der Behauptung, „daß es verfassungsmäßig kein freies Bewilligungs- und Verwerfungsrecht gäbe". Er verweist auf die Verfassung der nordamerikanischen Union, in der es „anerkanntes Recht ist, daß ohne Bewilligung des Kongresses kein Cent verausgabt werden kann"[2])[3]). Hier ist das Gegenteil Gesetz; allein, welches auch die Gründe hierfür sein mögen[4]), diese Bestimmung ist zweifellos außergewöhnlicher Art, und sie trägt schlecht der Natur eines Staatshaushaltsplanes Rechnung. Nur eine dahingehende ausdrückliche Bestimmung rechtfertigt die Lehre vom unbeschränkten, souveränen Ausgabebewilligungsrecht[5]).

[1]) Laband, Budgetrecht, pg. 19.

[2]) Annalen 1891, pg. 227f.

[3]) Vgl. Freund, Dr. Ernst: Das öffentliche Recht der Ver. Staaten v. Amerika, Tbg. 1911, pg. 227: „Nach der Verfassung dürfen Gelder dem öffentlichen Schatze nur auf gesetzliche Bewilligung hin entnommen werden (I, 9, 6)." „Geldbewilligungen müssen ausdrücklich erfolgen und dürfen nicht aus der Ermächtigung zu irgendeiner Verwaltungstätigkeit herausgelesen werden (Ges. v. 1. VII. 1902, c 1351)."

„Diese Regel verhindert nicht die Entstehung rechtlicher Ansprüche gegen den Bund. Bestimmt z. B. das Gesetz ein Gehalt für einen Beamten und erfolgt keine Geldbewilligung dafür, so bedeutet dieser Mangel nicht notwendigerweise einen Widerruf des Gesetzes und der Beamte kann ev. sein Gehalt einklagen. Allerdings erfordert die Zahlung des Urteils eine neue Bewilligung; in der Regel werden aber die Gelder für die Zahlung aller Urteile in Bausch und Bogen in einer Summe bewilligt."

[4]) Vgl. Jellinek, pg. 144f., über die Gründe zu dieser „gesteigerten Finanzkontrolle".

[5]) Ihre hervorragendsten Vertreter sind Lasker, vgl. besonders pg. 344ff., und Zorn, Annalen 1889, pg. 371 u. Reichsstaatsrecht, pg. 446ff.

II. Dieses Wesen des Budgets wurde auch von Seiten derer erkannt, die, obwohl Gegner des formellen Gesetzesbegriffs[1]), sich doch genügend klaren Blick bewahrt hatten für die Erkenntnis, daß die „Feststellung des Etats dem geltenden Rechte gemäß zu erfolgen hat“[2]). Man fahndete nun auf Vorschriften, die es ermöglichten, der gewonnenen Ansicht einen Weg zu bahnen.

A. „Die Mitglieder der beiden Kammern ... leisten dem Könige den Eid der Treue und des Gehorsams und beschwören die gewissenhafte Beobachtung der Verfassung.“

Dieser Eid, den die preußische Verfassung im Art. 108 vorschreibt, soll die Verpflichtung in sich schließen, gewissenhaft die Verfassung zu beobachten, mithin auch bei der Ausübung des Budgetrechts die verfassungsmäßig bestehenden Gesetze[3]). Jellinek bezeichnet diesen Eid geradezu als wichtigste Garantie der Regierung gegen „verfassungswidrige Angriffe“ von seiten der Kammern im Rahmen des Budgetrechts[4]).

Ich kann mich dieser Meinung nicht anschließen. Es ist nicht einzusehen, warum derjenige, der im Etatsgesetz ein wirkliches Gesetz erblickt, durch den Eid gebunden sein soll, auf ein ungeschmälertes Gesetzgebungsrecht zu verzichten. Jedoch, abgesehen von dieser Erwägung, überschätzt die Gegenmeinung die juristische Bedeutung der Institution. Zorn nennt sie eine „moralisch-religiöse Garantie“, deren „Bedeutungslosigkeit“ aus dem Fehlen in der Reichsverfassung erhellt[5]). Es ist in diesem Verfassungseide nur eine alte Formel ohne jede Tragweite zu erblicken, deren Fehlen keine Lücke hinterlassen würde, vielmehr einen Vorgang ersparte, der das Ansehen des Eides nicht erhöht. Ein gewählter Abgeordneter ist doch nicht

---

[1]) So Rönne, Deutsches Staatsrecht, pg. 156 Anm. 4 u. Staatsrecht, pg. 602 Anm. 1; Haenel, pg. 201 („Das Budgetgesetz ist ein Gesetz wie jedes andere.“); Martitz, Betrachtungen, pg. 101 und Zeitschr. f. d. ges. Staatsw., Bd. 36, pg. 270.

[2]) Rönne, Staatsrecht, pg. 602; Haenel, pg. 296 ff.; Martitz, Zeitschr., pg. 272.

[3]) Rönne, Staatsrecht, pg. 602 f.

[4]) pg. 290. Auch Blum, pg. 458, 463, erwähnt den Treueid als Mittel gegen Auswüchse des Parlamentarismus.

[5]) Zorn, Annalen 1889, pg. 372; Jellinek, pg. 290, spricht von einem überall zu leistenden Eid.

so „dumm“, die Schwurformel nicht zu sprechen[1]), also die Ausübung seiner Mitgliedschaft zum Parlament zu vereiteln; man sollte uns das peinliche Schauspiel ersparen, einen Sozialdemokraten dem Kaiser Treue geloben zu lassen. Einem solchen Schwur irgendwelche Bedeutung beizumessen, ist mehr als naiv[2]).

B. Nicht weniger falsch ist es, aus den Eingangsworten, mit denen bei uns ein Gesetz verkündet wird: „Wir verkünden ... nach erfolgter Zustimmung“ die Unterordnung des Etatsgesetzes unter die ordentliche Gesetzgebung zu folgern[3]). Eine solche Deduktion ist wirklich nicht „regelrecht staatsrechtlich“, knüpft vielmehr an althergebrachte, nichtssagende Floskeln an. Danach ließe sich ja selbst ein Verordnungsrecht des Monarchen deduzieren. Ein ehrwürdiger, bedeutungsloser Brauch, das ist das Ganze.

C. Gewichtiger sind dagegen die Gründe, die Haenel ins Treffen führt[4]). Art. 2 und 5 der R.-V.[5]) fordern Übereinstimmung von Bundesrat und Reichstag zum Zustandekommen, zur Ergänzung, Abänderung, Aufhebung oder Außerkraftsetzung eines Gesetzes. Die jedem Gesetz innewohnende Gemeingültigkeit bindet, wie jeden andern, so auch die gesetzgebenden Faktoren. Auf der anderen Seite muß jährlich das Budgetgesetz zustande kommen. Hieraus ergibt sich in logisch-rechtlicher Konsequenz, daß die „Aufnahme staatsrechtlich-notwendiger Ausgaben[6]) von keinem der beiden Teile einseitig verweigert werden kann. Denn die Nichtaufnahme ... ist an sich selbst die geforderte Abänderung, Aufhebung oder doch Außerkraftsetzung eines Gesetzes, welche verfassungsmäßig die Übereinstimmung von Bundesrat und Reichstag voraussetzt.“ Haenel schließt seine Ausführungen mit den

---

[1]) Abg. Emmel im Reichstag v. 26. I. 1911 (Sten. Ber. 4176 D).

[2]) Es ist nur zu bedauern, daß selbst das jüngst erlassene Verfassungsgesetz für Elsaß-Lothringen an dem Eide festgehalten hat, Verfassung v. 31. III. 1911, § 14.

[3]) Gneist, pg. 169 f.

[4]) pg. 202 f.

[5]) Vgl. für Preußen Art. 62 Abs. 1 u. 2.

[6]) Hänel versteht darunter Ausgaben, die „nach ihrer Art oder zugleich nach Art und Maß durch das Gesetz angeordnet oder durch die Aufrechterhaltung der auf Gesetz beruhenden Einrichtungen und Anstalten begründet oder mit den durch Gesetz vorgeschriebenen Maßregeln notwendig verknüpft sind“ (pg. 203).

Worten, daß demnach „ein freies, ungebundenes Bewilligungsrecht der Verfassung widerspricht“ [1]).

Dies Argument, das Haenel beibringt, ist durchaus zutreffend. Gäbe es kein festes Knochengerüst für die Etatsaufstellung, wie es eben die Summe aller der Ausgaben darstellt, die ohne weiteres in das Gesetz aufgenommen werden müssen, wie ließe sich dann überhaupt eine Budgetberatung zu Ende führen.

Zorn ist der Meinung, das „Müssen“ der Budgetartikel unserer Verfassungen wende sich nicht an die Volksvertretung, sondern nur an die Regierung; denn „niemand hat bei jener Fassung der Budgetartikel an etwas anderes gedacht, als an eine Rechtspflicht der Regierung gegenüber der Volksvertretung“ [2]). Einen Beweis tritt Zorn hierfür nicht an, für keinen Gesetzgebungsfaktor. Doch sei dem, wie dem sei, über den Wert solcher Motive ist schon oben — pg. 17 — gesprochen worden, und die bloßen Worte der Verfassung enthalten nichts, was diese einschränkende Meinung rechtfertigen könnte [3]).

D. Endlich läßt sich eine „teilweise Anerkennung des Grundsatzes, daß die Feststellung des Etats nicht unbedingt in das legislatorische Belieben der gesetzgebenden Faktoren gestellt, sondern an gewisse verfassungsmäßige Schranken gebunden ist“ [4]), folgern aus Art. 69 der R.-V., der die Festsetzung des Etats an „Grundsätze“ bindet, die Art. 70 dann aufzählt. Es ist zuzugeben, daß sich Art. 69 dadurch von seiner Quelle, dem Art. 99 der preußischen Verf.-Urk., „sehr vorteilhaft“ unterscheidet [5]), allein es ist nicht einzusehen, daß die R.-V. damit das „Prinzip anerkannt hat, daß die Feststellung des Etats nach Maßgabe der Gesetze geschehen muß“ [6]). Nur die in Art. 70 aufgezählten, die „folgenden“ Grundsätze, wie Rönne mit Recht betont [7]), sind in den ausdrücklichen Schutz der Verfassung gestellt; von Gesetzen überhaupt ist in der angezogenen Bestimmung keine Rede, und kann auch

---

[1]) Vgl. denselben Gedankengang bei Ehlert, pg. 36.
[2]) Annalen 1889, pg. 371.
[3]) Wie hier auch Gneist, pg. 230; Jellinek, pg. 289.
[4]) Rönne, Deutsches Staatsrecht, pg. 147, Anm. 3.
[5]) Laband, Annalen 1873, pg. 529.
[6]) Laband, a. a. O.
[7]) a. a. O.

nicht dergleichen aus ihr herausgelesen werden, die in erster Linie die Art der Ausgabendeckung normieren soll.

III. Diese Bedenken juristischer Natur, die sich einem starren Doktrinarismus entgegenstellen, werden noch verstärkt bei Berücksichtigung der tatsächlichen Verhältnisse. Denn an der zivilrechtlichen Einklagbarkeit scheitert schon die Möglichkeit der Streichung mancher Ausgaben. Wollte der Reichstag einseitig[1]) einem Reichsbeamten das Gehalt, auf das er Anspruch hat, verweigern oder kürzen, so könnte der Beamte seine Forderung in voller Höhe vor Gericht einklagen, und die Staatsregierung müßte es auszahlen. Die betreffende Summe würde also nicht gespart werden können. In gleicher Weise ist der Fiskus z. B. verpflichtet zur Zahlung der Anleihezinsen und Amortisationsgelder.

Dies Ergebnis ließ sich nicht übersehen, und man erkannte eine Schmälerung des sonst freien Ausgabebewilligungsrechts insoweit an, als Rechte Dritter vom Parlament nicht verkürzt werden dürften. Wo es sich um „gesetzliche oder vertragsmäßige Forderungen Dritter an die Staatskasse" handelt, ist dem Parlament das freie Verwilligungsrecht genommen[2]).

Ein wahrer Kern liegt dieser Theorie zugrunde; da, wo ein Gesetz, ein vom Parlament gebilligter Vertrag einem Dritten ein Forderungsrecht gibt, ist das Parlament nicht in der Lage, von sich aus diesem sein Recht zu schmälern. Es ist aber schon falsch, wenn allgemein behauptet wird: „Ausgaben, auf welche irgend jemand ein klagbares Recht hat",

---

[1]) Über den Fall, daß die Regierung zustimmt, und der Abstrich ausdrücklich im Gesetz enthalten ist, vgl. unten, pg. 46 ff.

[2]) Pfizer, pg. 172. Wie man auf der einen Seite anerkannte, gewisse Verpflichtungen zu respektieren, andererseits die Formel vom freien Bewilligungsrecht aufrecht zu erhalten sich bemühte, zeigt drastisch eine Rede des Abg. Rodler i. H der Abg. des österr. Reichsrates (8. Session 1877, Bd. VII, Sten. Ber. pg. 7438f.): „Ein Privatrechtstitel muß anerkannt werden; allein wenn heute das hohe Haus erklärt, wir anerkennen diesen Rechtstitel nicht, so ist, ich betone es, den davon Betroffenen der ordentliche Rechtsweg nicht abgeschnitten. — Gebühren ihnen aus Privatrechtstiteln gewisse Leistungen, so wird der Staat seinen Verpflichtungen gewiß nachkommen, und das Abgeordnetenhaus wird die Sachlage anders auffassen, als es heute sie aufzufassen in der Lage ist."

Vgl auch V.-U. von Schwarzburg-Sondershausen, § 45, Schwarzburg-Rudolstadt, § 28 Abs. 3, Schaumburg-Lippe, Art. 36.

müssen bewilligt werden[1]). Laband weist zutreffend auf die in dieser Lehre enthaltene Verkürzung des Ausgabebewilligungsrechts hin[2]). Wo der Staat als Privatperson durch seine Verwaltungsorgane rechtsgültige Verträge mit einem andern abschließt, ist eine Verpflichtung des Staates entstanden, selbst bei Mangel einer gesetzlichen, etatsmäßigen Ermächtigung[3]). Der Dritte braucht nicht zu prüfen, ob der Staatsbeamte legitimiert ist, den Vertrag abzuschließen, er darf der Beamteneigenschaft trauen, die den Mangel der Vollmacht ihm gegenüber deckt. Ist etwa hier der Landtag gebunden, Ja und Amen zu sagen, auch wenn ihm sonst ein freies Verweigerungsrecht zuerkannt werden müßte[4])? Zu diesem Ergebnis führt aber zweifellos der oben angeführte Satz von Ehlert.

Es wäre unlogisch, aus der staatsrechtlichen Berechtigung der Regierung zur Kontrahierung von Privatgeschäften zu folgern, daß nun auch die zivilrechtlich gültige Obligation die staatsrechtliche Befugnis der Verwaltung zum Abschluß gerade dieses Vertrages involviert[5]). Auf der andern Seite käme

---

[1]) So Ehlert, pg. 35; auch Meyer, Staatsr., pg. 755, Ziegler, pg. 108 und Rönne, Staatsr., pg. 603 und Note 2 u. 3 auf dieser Seite, der eine unverständliche Trennung vornimmt in Ausgaben, die gesetzlich feststehen (hierbei werden als Beispiele angeführt die Krondotation und Leistungen an Personen, die auf Privatrechtstiteln beruhen) und rechtlich feststehenden Verpflichtungen, wobei als Beispiel wiederum die Krondotation figuriert.

[2]) Budgetrecht, pg. 33f.

[3]) Wie leicht die Regierung zu solchen Ausgaben geführt werden kann, zeigt ein Anspruch des Finanzministers von Rheinbaben im Pr. Abg.-H. v. 12. I. 1907 (Sten. Ber., pg. 123): „Plötzlich tritt ein günstiges Angebot eines Maklers heran, das von heute auf morgen angenommen oder abgelehnt werden muß, und wenn ich ihn vertrösten will, bis die Entscheidung nach 6 Monaten gefallen ist, so sind die Grundstücke verkauft."

Die Gültigkeit dieser Rechtsgeschäfte gegenüber Dritten betont auch Gerber, Grundzüge, pg. 167 Anm. 3. Ebenso im französischen Recht; vgl. Jèze, pg. 294, der in Note 4 zu dieser Seite die eine bestehende Ausnahme dieses Satzes bringt (Zuwendungen ohne parlam. Bewilligung entbehren der Rechtswirkung).

[4]) Vgl. die Rede des Abg. Brater in der 2. bayr. Kammer (Sten. Ber. 1866/68 Bd. II, pg. 456): Aus der Möglichkeit einer Zivilklage gegen den Fiskus „folgt nicht im allermindesten eine Beschränkung des Rechts der Kammer".

Vgl. noch unten pg. 77.

[5]) Vgl. Laband, Budgetrecht, pg. 34f.

man dazu, die Gültigkeit eines zivilen Rechtsgeschäftes zwischen Fiskus und einer Privatperson davon abhängig zu machen, daß der Regierung dazu der Etat die Genehmigung erteilt. Wer würde unter solchen Umständen mit dem Fiskus Geschäfte abschließen? „Veröffentlichung des Etats im vollkommensten Detail der ständigen Beschlüsse", „die Zumutung an jeden, der mit dem Fiskus kontrahieren wollte, diesen Etat zu studieren", das wären einige Folgen dieser Praxis[1]). In Wahrheit leiten aber die mit dem Etat im Zusammenhang stehenden Rechtsgeschäfte ihre rechtliche Gültigkeit nicht aus dem Etat her, sondern aus der allgemeinen Gesetzgebung[2]), worunter auch die nur äußerlich mit dem Etat in Verbindung stehenden materiell-rechtlichen Normen desselben zu rechnen sind (vgl. unten pg. 46ff.).

Das beweist auch § 8 des pr. Komptabilitätsgesetzes vom 11. V. 1898: „Durch die Etats werden Privatrechte oder Privatpflichten weder begründet noch aufgehoben[3])." Auf allgemeine Rechtsgründe, nicht auf Etatspositionen — auch nicht auf das Fehlen solcher — muß sich ein eventuelles richterliches Urteil stützen[4]).

Auf der andern Seite dehnt jene Theorie wieder das Recht des Parlaments aus. Solange ein Ministerposten besetzt ist, der Minister also auf sein Gehalt einen klagbaren Anspruch hat, wäre ein Abstrich der Volksvertretung unzulässig. Wird aber das Amt zufällig frei, z. B. durch plötzlichen Tod, so fällt auch das Gehalt weg, und die Position kann gestrichen werden. Was noch in der 2. Lesung zu bewilligen staatsrechtliche Pflicht war, in der 3. Lesung kann es unter Umständen der freien Willkür anheimgestellt sein. Soll also der Posten aufrechterhalten bleiben, so muß sich die Krone schnell für einen Nachfolger entscheiden, den zu ernennen ja jederzeit in ihrer Macht steht. Der Geschwindere behält in diesem Falle also recht, ein ganz absurdes Ergebnis,

[1]) Fricker, pg. 656, 653; auch Laband, Budgetrecht, pg. 35.

[2]) Fricker, pg. 654.

[3]) So auch z. B. das sächs. Gesetz den Staatshaushalt betr., vom I. VII. 1904: „Durch die Einstellung in den Etat werden für Dritte Rechte oder Verpflichtungen weder begründet, noch abgeändert, noch aufgehoben." Vgl. noch den Kommissionsbericht des Pr. Abg.-H. vom 15. III. 1898 zu § 8 (Nr. 13 d. Drucksachen).

[4]) Vgl. Schröder, pg. 70.

das dazu zwingt, die allgemeine Fassung als verfehlt abzulehnen.

IV. „Für mich reicht die Notwendigkeit hin, daß der Staat existiere, und daß er nicht in pessimistischer Anschauung es darauf ankommen läßt, was daraus wird, wenn man die Kassen schließt. Es ist die Notwendigkeit allein maßgebend, dieser Notwendigkeit haben wir Rechnung getragen." Diese Worte setzte Bismarck[1]) einer Anschauung entgegen, die, um zum Siege zu gelangen, den Staat lieber in seinem „Fett" wollte „ersticken"[2]) lassen.

Wer nicht um jeden Preis das Budgetrecht als Sprungbrett zum Parlamentarismus benutzen wollte, konnte sich der Einsicht nicht entziehen, daß der Stillstand des Staatsorganismus kein Ziel sein dürfe. Und ist dieses Ziel überhaupt praktisch möglich, besteht nicht vielmehr nur in grauester Theorie der Gedanke an ein vollständiges Aufhören der Finanzverwaltung? Eine gesunde Auffassung vom Staatsorganismus muß geradezu das Verfassungswidrige eines solchen Stillstandes betonen. Ein Staatsgrundgesetz, das das Zusammenwirken der wichtigsten Organe zum Wohle des Ganzen regeln soll, ist ein memento für alle, seine Wohlfahrt zu fördern; aus ihm aber die Möglichkeit zu folgern, den Staat lahm legen zu können, ist eben verfassungswidrig[3]). Ganz abgesehen von dem Umstand, daß hier der Pfeil sicherlich auf den Schützen zurückprallen würde, und das Volk, dessen berufene Vertreter die Abgeordneten sind, in erster Linie getroffen würde[4]).

In Würdigung dieser Tatsachen suchte man das ungebundene Verweigerungsrecht der Stände zu beschränken auf die

---

[1]) Pr. Abg.-H. vom 27. I. 1863 (Sten. Ber. pg. 55).

[2]) Laband, Budgetrecht, pg. 77.

[3]) Vgl. Anschütz, Verw.-Arch. 14, pg. 339, Staatsr., pg. 191, der auch von der „verfassungsmäßigen Notwendigkeit des Daß" spricht.

[4]) Auf die Gefahren, die daraus entwachsen, verweist Constant (abgedruckt bei Jellinek, pg. 155 Anm. 53): „L'autorité trouvera des ressources momentanées dans son influence, dans les fonds mis antérieurement à sa disposition, dans les avances des ceux, qui jouissant de ses faveurs ou mêmes de ses injustices, ne veulent pas qu'elle soit ébranlée, ou de ceux encore qui croyant à son triomphe, spéculeront sur les besoins du moment." Er betont, daß die Staatsgläubiger usw. die ersten sein werden, die davon betroffen würden, und schließt: „Avant que le gouvernement cède, toutes les fortunes seront bouleversées." Vgl. auch Blum, pg. 472f, der sogar eine Erhöhung der Kriegsgefahr für die unausbleibliche Folge hält.

„nützlichen“ Ausgaben, während hinsichtlich der „notwendigen“ Ausgaben dasselbe aufgehoben sein sollte. Mohl hat zuerst am eingehendsten diese Lehre entwickelt. Er sagt in seinem „Württembergischen Staatsrecht“ [1]): „Der Staat hat bestimmte Anstalten und Einrichtungen zur Erreichung der ihm durch Recht und Umstände gesetzten Zwecke. Einige dieser Anstalten sind so unerläßlich für sein Gesamtdasein oder für das seiner wesentlichen gesetzlichen Einrichtungen, daß er sich gar nicht ohne dieselben denken läßt. Sie erscheinen daher als notwendig. Andere dagegen sind zwar von der Art, daß der Staat auch ohne sie möglicherweise bestehen könnte: allein, sie gewähren den Teilnehmern Nutzen und würden von ihnen nur ungern entbehrt werden. Ihre Verfolgung ist wenigstens nützlich.“

Diese ganze Unterscheidung erscheint wenig zuverlässig. Wo wir mit entschiedenen Worten eine feste Grenzziehung erwarten, stoßen wir auf unbestimmte, vage Ausdrücke. Von diesem Gefühl kann auch die nähere Definition, die Mohl im folgenden gibt, nicht befreien. Nach ihm kann die Notwendigkeit „eine tatsächliche oder eine rechtliche sein. Die erstere ist da vorhanden, wo die Nichtanerkennung der in Frage stehenden Anstalt die Integrität, die Unabhängigkeit oder die Verfassung des Staates im ganzen oder wenigstens in wesentlichen Bestandteilen unmittelbar einer vernichtenden Gefahr von außen oder innen bloßstellen würde“. Könnten alle Menschen nur derselben Meinung sein betreffs des Wohls des Vaterlandes, so könnte diese Definition passieren. Da aber gerade nirgends so stark die Meinungen über das, was zur Sicherung des Staates unerläßlich ist, geteilt sind, wie in der Politik, wo dieser die Friedensschalmei und jener die Kriegstrompete bläst, da kann ich in Mohls Worten nichts als leere Redensarten erblicken, die die Frage nicht lösen, ihr nur einen neuen Anstrich geben. Sie lautet nicht mehr: sind dem Ausgabebewilligungsrecht Schranken gezogen? sondern: wessen Willkür entscheidet über diese Schranken [2])?

Als rechtlich notwendig führt Mohl diejenigen Staatseinrichtungen an, „ohne welche eine vollständige Realisierung der

---

[1]) pg. 625 ff.

[2]) Mohl entscheidet für die Stände. Vgl. zu dieser Ansicht unten pg. 41 ff.

Rechtsidee in Beziehung auf das Gemeinwesen nicht vorhanden ist". Diese Realisierung geschieht nach Mohl auf drei Arten[1]). „Die erste begreift diejenigen Einrichtungen, welche zur vollständigen Durchführung der obersten Zwecke des Staates, namentlich aber der konstitutionellen Monarchie als des höchsten Gesetzes im Lande erforderlich sind." Wir dürfen wohl als Inhalt dieses Satzes annehmen: Einrichtungen, die von der Verfassung geboten sind, dürfen nicht durch Verweigerung der zu ihrer Durchführung erforderlichen Mittel suspendiert werden. Von diesen durch das Staatsgrundgesetz geforderten Leistungen unterscheidet Mohl „solche, welche die unmittelbare und unzweifelhafte Folge eines Gesetzes sind, wobei es keineswegs notwendig ist, daß irgendeine dritte Person ein Recht erworben hat, sondern wenn nur ein gültiges Gesetz eine bestimmte Handlung oder Einrichtung der Regierung vorschreibt oder gestattet". Hierin steckt der gesunde Kern der Theorie und ist ihr insoweit durchaus beizupflichten. Ihre Ausdehnung aber auf alle „notwendigen" Ausgaben kann das Richtige nur verdunkeln. Schon die vorsichtige, oft unklare Ausdrucksweise Mohls zeigt die Schwierigkeit, die darin liegt, dem Begriff eine feste Stütze zu geben. Bei einiger Überlegung muß das Fruchtlose des Unternehmens auch einleuchten. Für das „Notwendige" läßt sich kein sicheres Kriterium gewinnen, jeder kann die „Notwendigkeit" anders auffassen[2]). Eine rechtliche Sicherheit, eine Schranke für das

---

[1]) Zur Kritik der 2. Abteilung, die solche Ausgaben umfaßt, „durch welche die Erfüllung einer einzelnen, an sich vielleicht zufälligen, rechtlich übernommenen, vertragsmäßigen oder gesetzlichen Verbindlichkeit des Staates bedingt ist", ist schon im Vorangegangenen, pg. 30ff., das Erforderliche gesagt.

[2]) Vgl. z. B. mit Mohls Definition die von Bar, pg. 49 (das Fortbestehen des Staates und die Ausführung der bestehenden Gesetze muß gesichert bleiben); Seydel, bayr. Budgetrecht, pg. 291 („Die Unumgänglichkeit der Ausgabe zur Erfüllung eines gesetzlichen Staatszwecks" ist ausschlaggebend) — ebenso Staatsrecht, pg. 394, Seydel-Graßmann, pg. 102; anders in seinem Kommentar, pg. 395 (Einklagbarkeit und Aufrechterhaltung der zu Recht bestehenden Einrichtungen ist entscheidend). Ehlert, pg. 35f., rechnet nur die einklagbaren Verpflichtungen hierunter (gegen diese Ansicht auch Bornhak, Staatsrecht Bd. III, pg. 593). Nach Huene kann sogar ein Kanalbau zur wirtschaftlichen Erschließung einer Gegend unter Umständen hierher gehören, pg. 278.

parlamentarische Ausgabebewilligungsrecht ist damit nicht gewonnen[1]).

Der Wert der Theorie liegt einzig in der Negation der Willkür der gesetzgebenden Faktoren. Mag selbst die dem „Notwendigen" gegebene Definition das richtige Prinzip wiedergeben; die Gefahr, die in der Anwendung dieses schillernden Wortes liegt, legt nahe, es lieber ganz zu vermeiden.

V. A. Für unsere Zeit läßt sich behaupten: das Parlament ist nicht berechtigt, Verpflichtungen, die auf gültigen, bestehenden Gesetzen und genehmigten Verträgen beruhen, seine Anerkennung zu versagen. Ein entgegenstehender Akt der Volksvertretung ist rechtlich bedeutungslos. Schon zu Eingang dieser Betrachtung wurde dargelegt, daß der Verwaltungsakt der Etatsfeststellung eben als Verwaltungsakt an die bestehenden Gesetze gebunden ist. Diese Schranke erkennen sogar Anhänger des ungeteilten Gesetzesbegriffes an[2]). Selbst im Parlament dürfen wir diese Meinung jetzt als die herrschende betrachten[3]).

1. Gültig muß das Gesetz selbstverständlich sein, ein anderes Gesetz darf es nicht außer Kraft gesetzt haben.

Das ist keineswegs der Fall bei Gesetzen, die ein vor Erlaß der Konstitution absoluter Monarch gegeben hat, es sei

[1]) Ebenso Fricker, pg. 657.

[2]) Vgl. oben pg. 27 Anm. 1; auch Kirchenheim, pg. 389.

[3]) Schon in der Konfliktszeit kam diese Anschauung zum Durchbruch, vgl. den Gneistschen Kommissionsbericht der Vorberatung des Gesetzentwurfes betr. die Ergänzung des Art. 99 der V.-U. (Sten. Ber. d. Verh. des H. d. Abg. 1864, Bd. IV Anlagen, Aktenstück 75): „Soweit Ausgaben des Staates nach Staatsverträgen, Gesetzen und klagbaren Rechtsverpflichtungen notwendig sind, können sie allerdings durch einen Budgetbeschluß nicht alteriert werden. Solche Gesetze sind gleich bindend für Krone und Landtag." (pg. 484), v. Gneist zitiert, pg. 165 Anm.; vgl. dazu Laskers Polemik gegen diese Auffassung, pg. 345f. Ausdrücklich erkennt die Bindung an: Forkenbeck im verfassungsberatenden R.-T. des Nordd. Bd. 1867 (Sten. Ber. pg. 636), Miquel (pr. Abg.-H. 1878/79 Bd. I, Sten. Ber. pg. 153 oben). Bei der Beratung des Flottengesetzes sagte der Abg. v. Limburg-Stirum: „Die Beamtengelder zu bewilligen sind wir verpflichtet, wir können gar nicht anders." (R.-T. v. 6. XII. 1897, Sten. Ber. pg. 56A.) Eine Anerkennung liegt selbst in den Worten des Abg. Dr. Schönlank (soz.-dem.), der von einem „Anschlag auf das Bugdetrecht des Reichstags" spricht (a. a. O., pg. 48D). Denn daß das Flottengesetz bei seiner Annahme jedes kommende Etatsgesetz, die lex posterior, beschränkt, muß aus dem Satz gefolgert werden.

denn, daß diese Staatsakte seitdem im Gesetzgebungswege aufgehoben wurden. Sonst stehen diese eben noch in Kraft und müssen erfüllt werden[1]). Es wäre eine irrige Meinung zu glauben, mit Erlaß der Konstitution hätten die Entschließungen des absoluten Monarchen keine Kraft mehr, oder sie seien wenigstens ohne weiteres durch einen Beschluß der Kammer ihrer Gültigkeit zu berauben. Diese könnte ja dann beispielsweise dahin kommen, „die Auszahlung der Staatsschuld nicht mehr anzuerkennen, welche in der absoluten Zeit kontrahiert worden ist“[2]).

Es sind ferner schon die Gesetze bei der Etatsaufstellung zu berücksichtigen, die zwar verkündet sind, deren Inkrafttreten aber erst in den Lauf des Rechnungsjahres fällt.

Unter den Gesetzen, die zu Ausgaben verpflichten, ist in erster Reihe die Verfassungsurkunde zu nennen, die in vielen Staaten die Kosten der Zivilliste, der Zinsen der Staatsschuld, des Verwaltungsapparates usw. grundgesetzlich festlegt[3])[4]). Betreffs der Kosten des Reichsheeres vgl. z. B. Art. 62 R.-V. Wird vom Reichstag von der Ermächtigung des Art. 71 Abs. 1 R.-V. Gebrauch gemacht, so kann derselbe oder ein neugewählter Reichstag die einmal genehmigte Ausgabe nicht von sich aus wieder umstoßen[5]). Auch hier müssen die be-

---

[1]) So auch Graf v. Rittberg im Pr. Herrenhause vom 30. I. 1869 (Sten. Ber. pg. 170).

[2]) Abg. Greuter im H. d. Abg. des österr. Reichsrats (8. Session 1877, VII. Bd., Sten. Prot. pg. 7432). Vgl. auch den entgegengesetzten Standpunkt des Abg. Rodler (a. a. O., pg. 7438).

Im Sinne des Textes die Entscheidung des Kgl. Ober-Tribunals (Bd. 56, Nr. 1, Berlin 1867): „Die Ansicht des Abg.-H. kann unmöglich Verpflichtungen des Staates, die aus einer Zeit herrühren, in welcher es zu deren Begründung noch keiner Zustimmung des Landtags bedurfte, ohne weiteres aufheben. Hat der Landesherr . . . der Staatskasse . . . fortdauernde Verpflichtungen auferlegt, . . . so sind diese einmal gültig konstituierten Verpflichtungen mit der veränderten Verfassung nicht ohne weiteres weggefallen“. (pg. 7). vgl. Rönne, Staatsr., pg. 603, Anm. 3b.

[3]) Vgl. Jellinek, pg. 286f.

[4]) Diese verfassungsmäßigen Verpflichtungen hebt z. B. die Verfassung von Schwarzburg-Sondershausen besonders hervor, § 45.

In der sächsisch. Verfassung bestimmt § 99, daß die Stände den Geheimfonds in jeder geforderten Höhe der Regierung bewilligen müssen.

[5]) So auch Rönne, Verfassungsrecht, pg. 88 (Annalen 1871, pg. 129f.).

treffenden Beträge zu Zwecken der Übersicht gemäß Art. 69 R.-V. in den Etat aufgenommen werden[1]).

Jedoch nicht nur an die Landesverfassungen und die sonstigen Landesgesetze sind die Einzellandtage gebunden; entsprechend dem bundesstaatlichen Charakter Deutschlands haben sie den Anforderungen, die Reichsgesetze an sie stellen, zu genügen (Art. 2 R.-V.). Diese Schranken sind von ganz anderer Kraft, als die von der Partikulargesetzgebung gezogenen[2]); hier verstummt die Frage, ob das Parlament überhaupt an Grenzen im Budgetrecht sich halten muß, ob es nicht souverän an die Festsetzung des Finanzgesetzes herantreten kann. Denn an diesem Punkte ist der freie Wille zu offensichtlich ausgeschaltet. Das Wort von dem ungebundenen Bewilligungsrecht aller Ausgaben ist zur tönenden Phrase geworden. Selbst Rönne kann nicht umhin, von „einer der selbständigen Festsetzung der preußischen Landesvertretung entzogenen Rechnungsposition“ zu reden. Auch er muß in diesem Falle den Charakter des Wirtschafts-, des Staatshaushaltsplanes erkennen[3]).

Einzelne Verfassungsurkunden haben ausdrücklich diese Verpflichtung statuiert, wie wir sagen können, überflüssigerweise[4]).

Es ist einleuchtend, daß die Einzelstaaten es nicht gerne sehen, wenn durch das Reich in ihre Finanzhoheit eingegriffen wird. Mögen auch die Kosten für eine Institution, die vom Reich übernommen wird, vorderhand gleich bleiben, von sich aus können die Einzelstaaten nun nicht mehr reorganisieren. Von seiten des Bundesrats wurde auch einmal völlig zutreffend darauf hingewiesen, daß letzten Endes nicht so sehr die Landesregierungen eine Schmälerung ihrer Macht erleiden, wie die

---

[1]) Vgl. Laband, Annalen 1873, pg. 528.

[2]) Vgl. Jellinek, Festgabe, pg. 20.

[3]) Staatsrecht, pg. 616, Anm. 1.

Daß selbst im „Heiligen römischen Reich deutscher Nation“ die Reichsauflagen bewilligt werden mußten und im Falle der landständischen Verweigerung durch die Reichsstände und das Reichskammergericht erzwungen werden konnten, berichtet Gneist, pg. 139.

[4]) So Oldenburg, Art. 187 § 2, Reuß ä. L., § 68, Sachsen, § 89, Schwarzburg-Rudolstadt, § 23 Abs. 3, Schwarzburg-Sondershausen, § 45, Schaumburg-Lippe, Art. 36. Vgl. dazu auch Art. 2 u. 58 des Bundesbeschlusses vom 28. VI. 1832.

Einzellandtage, da jene ja durch ihre Stimmen im Bundesrat sich Geltung verschaffen können[1]).

Schroeder[2]) unterscheidet Reichsgesetze, die sich „unmittelbar auf finanzielle Gegenstände richten", so daß Reichsstempelgesetz, und solche, die auf mittelbarem Wege pekuniäre Leistungen auferlegen; hierher rechnet er das Gesetz betr. den Unterstützungswohnsitz (neue Fassung v. 30. V. 1908). Setzt ein Reichsgesetz Gefängnisse voraus, deren Errichtung und Verwaltung Sache der einzelnen Bundesstaaten ist, so sind die Kosten hierfür nicht zu umgehen, soweit sie durch das Gesetz geboten sind.

Die wichtigste Stellung im Rahmen der an das Reich zu entrichtenden Summen nehmen unstreitig die Matrikularbeiträge ein. Ihre Berechtigung und ihre verbindliche Kraft leiten sie aus Art. 70 der R.-V. her[3]). Durch diese auf die Einzelstaaten quotenweise zu verteilenden Umlagen ist ein Defizit im Reichsetat ausgeschlossen. Der Reichstag muß die Matrikularbeiträge in einer die Bilanzierung des Etats ermöglichenden Höhe genehmigen[4]). Da die Beiträge keine beliebige Einnahmequelle darstellen sollen, sie vielmehr nur zur Bestreitung der durch die sonstigen Reichseinnahmen nicht gedeckten Kosten dienen, so kann ihre Feststellung für das kommende Etatsjahr nur provisorischen Charakter tragen. „Eine Nachzahlung oder Zurückerstattung findet jedoch nicht statt, vielmehr werden überhobene Matrikularbeiträge als Einnahmen, die fehlenden als Ausgaben in den nächstjährigen Etat eingesetzt" [5]).

Von untergeordneter Bedeutung sind dann u. a. noch die Gelder, die Preußen an das Reich zahlt für die Wahrnehmung seiner Interessen durch die Reichsgesandtschaften; Bayern und Württemberg tragen zu den Kosten des Rechnungshofes des Deutschen Reiches bei; Bayern und Sachsen decken einen geringen Teil der Kosten der auswärtigen Verwaltung. Die Matrikularbeiträge erhöhen sich dann jeweils um diese Beträge.

Daß auch das Reich zur Zahlung gewisser Summen an

— — —

[1]) Freih. v. Stein im R.-T. v. 9. VI. 1904 (Sten. Ber. pg. 4043 B).

[2]) pg. 58.

[3]) Fällig werden sie erst bei Ausschreibung durch den Reichskanzler (vgl. Speck, pg. 94), der allerdings dazu verpflichtet ist.

[4]) Vgl. Speck, pg. 95, 128.

[5]) Speck, pg. 185.

einzelne Bundesstaaten verpflichtet sein kann, geht aus dem Schlußprotokoll des Bündnisvertrages mit Bayern vom 23. XI. 1870, Abs. 7 u. 8, hervor, das eine Vergütung vorsieht, die das Reich bei Feststellung der Ausgaben für den diplomatischen Dienst an Bayern zahlt in Anerkennung der Leistungen der besonderen bayrischen Gesandtschaften. Der Leistung solcher Summen wird sich das Reich nur mit Zustimmung des das Sonderrecht genießenden Bundesstaates entziehen können (vgl. Art. 78 Abs. 2 R.-V.).

Den Gesetzen gleich stehen Verträge, insbesondere Staatsverträge. Sind sie von Bundesrat und Reichstag genehmigt, dann können die Ausgaben, die sie zur Folge haben, nicht mehr verweigert werden, die betreffenden Positionen sind „ein für allemal gut geheißen“[1]).

2. Was ist unter den „Verpflichtungen“ zu verstehen, denen Genüge geleistet werden muß? Das sind nicht nur die unmittelbar erforderlichen Ausgaben, also z. B. bei Schaffung eines neuen Ministerpostens das Ministergehalt. Mit der Neueinrichtung der Behörde ist implicite eine Wohnstätte für das neue Ministerium erfordert, deren Unterhaltungskosten auch als auf Gesetz beruhend angesehen werden müssen, in gleichem Sinne wie alle sonstigen Nebenausgaben, die einmal mit der Schaffung und Beibehaltung des Amtes verknüpft sind[2]). Ergänzungen der Einrichtung, Reparaturkosten im allgemeinen, sie stellen keine willkürlichen Neuanforderungen dar, das sind Leistungen, die in der Natur der Sache liegen, die einer Zerstörung durch Abnutzung vorbeugen wollen[3]). Kommt dagegen für die Ministerwohnung beispielsweise ein Neubau in Frage, so liegt für das Parlament kein Zwang vor, dessen Kosten zu bewilligen, vorausgesetzt, daß noch eine alte Amtswohnung vorhanden ist, die den Anforderungen, die man an eine solche stellen muß, Genüge leistet. Verlangt die Regierung dann einen Neubau, so liegt eine gesetzliche Bindung für die Volksvertretung nicht vor.

[1]) Vgl. Meier, pg. 323.

[2]) So auch Bornhak, Staatsr. Bd. III, pg. 593f.

[3]) Insoweit ist Rehm, Reichsfinanzreform, pg. 15, nicht beizustimmen, wenn er in solchen Fällen „von der individuellen einzelnen Anlage“ auf die „Gesamtheit der Einrichtungen eines Verwaltungszweiges“ rekurriert, um das Außergewöhnliche des Vorganges zu widerlegen. Ebenso Schanz, p. 298, der auch die „Periodizität“ im ganzen Haushalt zugrunde legt.

3. Wer entscheidet nun aber darüber, ob ein Neubau notwendig ist? Oder verallgemeinern wir die Frage: wer entscheidet bei einem etwaigen Streit zwischen Regierung und Abgeordneten über das Vorliegen eines gesetzlichen Zwanges?

Die Beantwortung ist leicht in den Fällen, wo das an und das quantum gesetzlich feststeht, wie z. B. Zivillisten, Amortisation und Verzinsung der Staatsschuld. Da ist jeder Zweifel ausgeschlossen; die Aufnahme in den Etat hat hier nur rechnerische Bedeutung, sie soll den Überblick über die Landesfinanzen ermöglichen. Falls dagegen nur das an sicher ist, so ist zu unterscheiden, ob das quantum schon einmal Gegenstand einer Etatsberatung war oder nicht. Wir werden in letzterem Falle der Regierung die Entscheidung überlassen müssen. Meint sie, zur Durchführung eines neuen Gesetzes wären 10 Beamtenposten notwendig, während die Volksvertretung 8 für hinreichend erklärt, so ist die Regierung eher dazu legitimiert, die Zahl festzusetzen. Ganz abgesehen davon, daß sie die eigentliche Trägerin der Exekutive ist, hat sie, mit der Verwaltung aus diesem Grunde in engerem Konnex stehend als die Kammer, die vermutlich bessere Einsicht für die Erfordernisse des neuen Institutes. Diese Gründe führen auch dazu, der Regierung dort die Entscheidung zu überlassen, wo die gesetzliche Bindung als solche zweifelhaft ist. Die Regierung hat in dem obigen Beispiel darüber zu beschließen, ob der Neubau unumgänglich ist oder nicht, d. h., ob in den alten Amtsräumen die Geschäfte noch zweckentsprechend geführt werden können. In Ermangelung jeder ausdrücklichen Rechtsvorschrift erscheint diese, aus dem Organisationsrecht der Regierung abgeleitete, Lösung als die natürlichste[1]).

---

[1]) Im Endergebnis gleich Fricker, pg. 657; vgl. auch Pfizer, pg. 81 Anm. Laband, Budgetrecht, pg. 38, behauptet die Möglichkeit dieser Lehre, lehnt sie aber, als das parlamentarische Budgetrecht herabdrückend, ab.

Wenn in dem Gneistschen Kommissionsbericht (vgl. oben pg. 36 Anm. 3), pg. 486, gesagt wird: „Wenn die zeitigen Minister der Krone behaupten, daß nach ihrer persönlichen Ansicht eine Ausgabe zweckmäßig und notwendig sei, so steht dieser persönlichen Ansicht das verfassungsmäßige Recht des Hauses gegenüber, diese Frage zu verneinen", so ist doch zu fragen, ob denn diese „persönliche Ansicht" nicht vielmehr die Ansicht der Krone wiedergeben soll, die auch auf ein „verfassungsmäßiges Recht", dem der Mitwirkung am Etat und ihrer Organisationsgewalt, verweisen könnte.

Es ist nicht einzusehen, warum sie zu einem „Scheinkonstitutionalismus“[1]) führen soll. Daß dem Parlament dagegen das Recht der Prüfung zustehen soll, wie oft behauptet wird[2]), ist durch nichts zu begründen. Die Möglichkeit, über die Frage nach dem Vorliegen gesetzmäßiger usw. Ausgaben zu beschließen, führte unter Umständen dazu, daß von seiten der Kammer Posten in das Budget eingestellt werden müßten; daß dies aber nicht angängig ist, darüber vgl. unten pg. 61 ff.

Eine andere Ansicht fordert bei der Entscheidung Übereinstimmung aller Faktoren[3]). Zur Begründung wird gesagt, daß es dem Konstitutionalismus unnatürlich erscheine, „von der Bestimmung der Verwaltungsbedürfnisse die Bedürfenden auszuschließen“[4]). Das ist insoweit richtig, wie das Organisationsrecht der Regierung ein sonst freies ist; hier aber verwaltet sie einzig nach Maßgabe von Beschlüssen, in denen der Willen der „Bedürfenden“ schon zur Geltung gebracht ist.

Die Stände, heißt es[5]), können die Posten „mindern und streichen, wenn nur durch diese Abstriche die gesetzliche Einrichtung nicht unmöglich gemacht, der als notwendig anerkannte Zweck nicht vereitelt wird“. Die beabsichtigte gesetzliche Wirkung[6]) ist selbstverständlich auch für die Regierung eine Richtschnur; nur steht dem Parlament eine Abänderung der von ihr getroffenen Ansätze nicht zu.

Allein mit diesem Ansatz hat sich die Regierung auch

---

[1]) So Zachariä, Anzeigen, pg. 371, welchen Ausdruck Rönne, Staatsr., pg. 604 Anm. 1, aufnimmt.

[2]) Rönne, Deutsches Staatsrecht, pg. 157, Staatsrecht, pg. 603 f., Schulze, Grünhut Bd. II, pg. 191 f., Zachariä, Anzeigen, pg. 371.

[3]) So Pözl, pg. 529 und Note 6 auf dieser Seite, Seidler, pg. 242; wohl auch Rehm, Ministerstandesgehalt, pg. 25, der von „Zustimmung“ der Kammern, Laband, Budgetrecht, pg. 44, der von einem einmal zu erzielenden Einverständnis spricht. Ebenso auch Martitz, Betrachtungen, pg. 103, Seydel, Staatsrecht, pg. 395 f., Seydel-Graßmann, pg. 102 f., Tezner, Kr.-V.-Schr. III, 1, pg. 279.

[4]) Tezner, a. a. O.

[5]) So Rönne, Staatsrecht, pg. 604, und fast wörtlich gleichlautend Schulze, Grünhut Bd. II. pg. 191 f., Deutsches Staatsrecht, pg. 589, Preuß. Staatsrecht, pg. 213; Hänel, pg. 204 f. Auch Aretin, pg. 376 f., betont, bei einer Bewilligung dürfe der „Zweck“ des Staates nicht zu kurz kommen, sonst würde die Kammer „unverständig geizig sein“ (pg. 379).

[6]) Nicht entscheidend darf die Rücksicht auf Luxus oder Repräsentation sein.

gebunden. Hat sie also einmal zur Ausführung des Gesetzes zehn Beamte für erforderlich erklärt, so darf sie von dieser Festsetzung später nicht beliebig abweichen. Im folgenden handelt sie nicht mehr als Vollstreckerin des Gesetzeswillen, sondern als Organisator und in diesem Punkte, wie überhaupt in ihrer Organisationsgewalt, durch das Budgetrecht des Parlaments beschränkt[1]). Hierin machen sich eben die Wirkungen des Konstitutionalismus bemerkbar; ein freies Schalten und Walten der Regierung besteht nicht.

Eine Abweichung von den aufgestellten Regeln findet dann statt, wenn die Landesverwaltung ein Reichsgesetz ausführt. Sollte nämlich der Kaiser der Meinung sein, die Art der Ausführung genüge nicht den Anforderungen des Gesetzes, so muß ihm nach Art. 17 R.-V. ein Rügerecht eingeräumt werden. Dem Einzelstaat steht dann noch das Recht der Beschwerde an den Bundesrat zu, der nun nach Art. 7, Abs. 1, Ziff. 3 R.-V. endgültig zu entscheiden hat. Er kann in diesem Falle aus eigener Machtvollkommenheit organisieren. Das Budgetrecht des Reichstags steht ihm hier nicht im Wege, andererseits kann er auch nicht den Beschlüssen der partikularen Volksvertretung unterstehen. Die Bundesratsentscheidung ist also ohne weiteres auszuführen, selbst gegen den Willen der betreffenden Gesetzgebungsfaktoren, die das nötige Geld zu bewilligen haben.

B. Was sind nun die Folgen, wenn das Parlament im Gegensatz zu den hier erörterten Prinzipien Abstriche vornimmt[2])? Wer, wie Seidler[3]), in der Genehmigung des Budgets ein Vertrauensvotum sieht und seine Verweigerung als Ausdruck des Mißtrauens erklärt, der redet einer parlamentarischen Gepflogenheit das Wort, die als zu Recht bestehend nicht anerkannt werden kann. Streng genommen müßte nämlich die Streichung einer solchen Summe, z. B. die Ablehnung des Gehalts des Reichskanzlers, als Streichung des ganzen Postens aufgefaßt werden, der nun in Zukunft wegfallen müßte. Das wird natürlich nicht ernstlich beabsichtigt, die Absetzung der

[1]) Zur Begründung vgl. unten pg. 56 ff.

[2]) Daß ein Parlament überhaupt seine Mitwirkung an der Etatsfeststellung versagt — was Lasker, pg. 362, Seidler, pg. 231, als möglich hinstellen — ist Theorie; vgl. Laband, Arch. für öff. R. Bd. I, pg. 192 f.

[3]) pg. 231; vgl. oben pg. 23, Anm. 2.

Position richtet sich einzig und allein gegen den derzeitigen Inhaber des Postens. Nicht verweigert werden soll die Summe, nur „zurückgehalten“ [1]). Ich habe schon oben, pag. 22ff., darauf hingewiesen, daß diese Auffassung des Budgetrechts in den deutschen, monarchisch-konstitutionellen Staaten keine Berechtigung hat.

Ein derartiges parlamentarisches Votum kann nur als leere Demonstration aufgefaßt werden, die um so gefährlicher ist, als sie die Grenze zwischen Recht und Unrecht verwischt. Eine juristische Bedeutung ist einem solchen Akt nicht beizulegen, die einseitige [2]) Verweigerung der Mittel durch die Volksvertretung stellt sich als „actus inanis“ [3]) dar, er ist ein Schlag ins Wasser. Die Gesetze können von dem Parlament nicht einseitig abgeändert oder aufgehoben werden. Die Verweigerung der zu ihrer Durchführung erforderlichen Mittel würde aber indirekt auf dasselbe hinauslaufen [4]).

Viel hat zu einer Verwirrung der Ansichten eine Ausdrucksweise beigetragen, die von einem „nicht können“, „nicht dürfen“, „nicht befugt sein“, von einem „geschehen müssen“ spricht, ohne die rechtlichen Folgen zu nennen, die ein Andershandeln nach sich zieht [5]). Wer das Vorliegen eines „moralischen Zwanges“ behauptet, hat damit gar nichts gesagt; „die Stände müssen tun, was sie tun wollen“, die Meinung kommt im Endeffekt auf die Souveränität des Parlaments im Finanzrecht hinaus [6]).

---

[1]) Vgl. Seidler, pg. 231.

[2]) Gegen diese einseitige Aufhebung „bestehender Gesetze oder gesetzlicher Einrichtungen“ richtet sich auch die namens der verbündeten Regierungen abgegebene Erklärung Posadowskys im R.-T. vom 20. III. 1896 (Sten. Ber., pg. 1611C). Vgl. hierzu Seydel, Kommentar, pg. 395, Meyer, Staatsr., pg. 754 Anm. 4.

[3]) So Stockmar, pg. 119, Gneist, pg. 184; Bornhak, Staatsrecht, Bd. III, pg. 598, spricht von absoluter Nichtigkeit.

[4]) Vgl. Laband, Budgetrecht, pg. 35, Rönne, Staatsr., pg. 603, Schulze, Deutsches Staatsr., pg. 588, ders., Staatsr., pg. 212f.

[5]) Vgl. die treffenden Bemerkungen bei Stockmar, pg. 482f.

[6]) Fricker, pg. 190; Martitz, der, Betrachtungen pg. 129, von dem „moralischen Zwang“ spricht (vgl. dagegen pg. 102, wo von juristischer Nichtigkeit die Rede ist), zeigt selber durch die von ihm geforderte Verfassungsänderung, daß nur dem „rechtlichen Zwang“ Bedeutung zukommt. So konnte denn z. B. auch der Abg. Lieber im R.-T. vom 7. XII. 1897 (Sten. Ber. pg. 86D) wohl von einer „moralischen Bindung“ sprechen, der er scharf eine „gesetzliche Bindung“ gegenüber-

Es ist zum mindesten ungeschickt ausgedrückt, wenn von einem „bewilligen müssen“ gesprochen wird. Denn im Wort „bewilligen“ liegt das diskretionäre Ermessen des Bewilligenden, welches das „müssen“ wieder ausschließt[1]). Diese unklare Verbindung liegt ebenfalls in der Behauptung eines nur „formellen Rechts“, von dem z. B. Arndt wiederholt spricht[2]). Das ist in diesem Fall einfach eine contradictio in adjecto. Hat ein Staatsorgan, dem niemand etwas gebieten kann, eine Kompetenz, ein Recht, so ist es seine Sache, wie es dasselbe ausübt. Es mag zur Rücksichtnahme auf gewisse Einrichtungen und Gesetze gehalten sein, allein diese Rücksichtnahme stempelt nicht sein Recht zu einem nudum jus um. Es kann wohl „Unbilligkeiten“ erzeugen, doch nie „Unrecht“[3]). Arndt widerspricht sich selber, wenn er sagt: „Die Verweigerung einer gesetzlichen Ausgabe ist zwar kein actus inanis, sondern nur eine meist törichte Demonstration, die keine Wirkung nach sich zieht[4]).“ Diesen feinen Unterschied kann ich nicht mehr nachempfinden. Wer das Recht hat, aber nicht die Macht, es durchzusetzen, kann die Gegenpartei gegebenenfalls ins Unrecht setzen, was sich doch nicht als eine „höchst törichte Demonstration“ abtun läßt.

Ihre Stimmung gegen einen Beamten, gegen eine Institution kann die Kammer im Verlauf der Etatsberatung deutlich genug zu erkennen geben; auf die Dauer kann sich auch in Deutschland kein Minister gegen die Mehrheit im Parlament behaupten, nur ist die Abstimmung über Budgetpositionen „kein legales Mittel zur Erreichung politischer Zwecke, keine gesetzliche Waffe, um ein Ministerium zu stürzen, auch keine

---

stellt. In gleicher Weise redet Zorn von einer Bewilligungspflicht, die „lediglich moralischer Natur“ ist, Annalen 1889, 372.

[1]) Vgl. Gneist, pg. 112f. Laband spricht in diesem Falle von einem „Anerkenntnis der Notwendigkeit oder Angemessenheit der Ausgabe“, Staatsr. Bd. IV, pg. 491; ähnlich Mayer, Verwaltungsrecht, pg. 385f., und Sächs. Staatsr., pg. 201.

Laband, a. a. O., pg. 495, setzt auch noch das Wort „Bewilligung“ in Anführungsstriche, um zu kennzeichnen, daß es sich um keine wahre Bewilligung handelt.

[2]) Annalen 1891, pg. 231ff., Staatsr., pg. 332, R.-V., pg. 331.

[3]) Vgl. Prazak, pg. 465.

[4]) Annalen 1891, pg. 233; auch R.-V., pg. 336, wo allerdings schon von mangelnder Dechargierung der Staatsregierung die Rede ist.

von der Rechtsordnung erlaubte Form, in der ein Mißtrauensvotum geäußert werden darf“ [1]).

C. Eine Rechtsfolge ist einem solchen einseitigen Abstrich der Volksvertretung nicht zuzuerkennen. Wie steht es jedoch, wenn die Regierung sich einverstanden erklärt und dem Verhalten der Kammermehrheit zustimmt? Mit anderen Worten, ist es möglich, im Etatswege durch Übereinstimmung der gesetzgebenden Faktoren die bestehenden Gesetze abzuändern?

Seiner Grundstruktur nach ist der Etat Verwaltungsakt, er enthält die Gesamtübersicht der verschiedenen Einnahme- und Ausgabeposten, alles muß zu diesem Zwecke veranschlagt werden, auch wenn die Höhe der Summen unstreitig feststeht. Dieser ganze Komplex von Zahlen, von Rechnungspositionen ist in die Form eines Gesetzes gekleidet, es ist mithin auch möglich, in seinem Rahmen — mag es auch der Grundauffassung des Budgets widerstreiten — gesetzliche Bestimmungen einzufügen, die in Freiheit und Eigentum der Untertanen eingreifen [2]).

Die Aufnahme solcher Bestimmungen ist eine Ausnahme [3]), sie ist in der Regel nicht zu vermuten, soll also die Gesetzesänderung durch Etatsfestsetzung bindend sein, so muß sie auch klar aus dem Text des Finanzgesetzes hervorgehen. Es ist nicht zulässig, aus dem Fehlen eines Budgetansatzes zu folgern, daß durch übereinstimmenden Beschluß von Volksvertretung und Regierung ein Gesetz hinfort außer Kraft gesetzt sein soll. Expressis verbis muß dies im Etatsgesetz selber betont sein [4]).

---

[1]) Jellinek, pg. 289; Schulze, Deutsches Staatsrecht, pg. 589.

[2]) Das Gesetz über den Wehrbeitrag vom 6. VII. 1913 sieht z. B. in § 69 Abs. 2 eine Gesetzesabänderung im Rahmen des Reichshaushaltsgesetzes vor.

[3]) Nach Möglichkeit ist eine derartige materiell-gesetzliche Vorschrift im Etat als unzweckmäßig und verwirrend zu vermeiden; vgl. Laband, Budgetrecht, pg. 15, und Staatsr., Bd, IV, pg 487 f., Martitz, Zeitschr. für das ges. Staatsw., Bd. XXXVI, pg. 269 Anm. 1, Prazak, pg. 456, Zorn, Reichsstaatsrecht, pg. 448.

Die Zulässigkeit ergibt sich auch aus Art. 100 d. Pr. V.-U. und Art. 70 R.-V., welche die Steuergesetzgebung durch den Etat anerkennen; vgl. Laband, Budgetr., pg. 14 f.

[4]) Vgl. Prazak, pg. 450, 466 f., 489; Bornhak, Staatsrecht, Bd. III, pg. 592 f. Auch das Erkenntnis des k. k. Verwaltungsgerichtshofes

Seidlers Ansicht: „Dritte Personen können nicht gezwungen werden, anzuerkennen, daß die rechtliche Erfüllung ihrer unbedingten Forderungen von der Bedingung des periodischen Etatsgesetzes abhängig sei“ [1]), kann nicht als richtig bezeichnet werden. Es würde ja jedem Begriff von der Macht der Staatsgesetzgebung widersprechen, wenn diese nicht in der Lage wäre, alles anzuordnen, was ihr gut dünkt. Mögen die Folgen ihrer Maßnahmen hart und unbillig sein, nichts hindert die gesetzgebenden Faktoren daran, willkürlich ihre Entscheidungen zu treffen. So könnte auf diesem Wege einem beliebigen Beamten das Gehalt verweigert werden, und keine Klage würde ihm zu seinem Geld verhelfen; der Gesetzgeber hat dann eben in diesem Fall ein „privilegium odiosum“ zu seinen Ungunsten erlassen [2]).

Alle gesetzgebenden Faktoren müssen mit der Abänderung einverstanden sein. Wo, wie in Preußen, eine Erste Kammer besteht, muß auch diese ihre Zustimmung erklärt haben, denn der Gesetzgebungsweg muß innegehalten bleiben. Die gesetzesabändernde Bestimmung des Etats kann also erst Gesetz werden, wenn auch das Herrenhaus mit ihr einverstanden ist. Hat es sonst in Etatssachen nach Art. 62 Abs. 3 Satz 3 kein Recht, einzelnen Bestimmungen seine Zustimmung zu versagen, so hat hier dieser Satz keine Geltung, da es sich nicht um reine Etatspositionen, sondern um materielle Gesetze handelt; Art. 62 Abs. 1 u. 2 greift also Platz. Gelingt es nicht, eine Verständigung zu erzielen, so muß der Etat noch gemäß den alten Normen festgesetzt werden, denn das Gesetzgebungswerk ist gescheitert. Die Zustimmung der Ersten Kammer kann stillschweigend geschehen, wobei allerdings zu betonen ist, daß ihr von der geplanten Abänderung Kenntnis gegeben werden muß [3]).

---

vom 19. VI. 1878 (Budwinski, Sammlung Bd. II, pg. 328f.; abgedruckt bei Prazak, pg. 445f.) stützt sich darauf, daß sich „keine Stelle findet, welche besagen würde . . ., daß die Bezüge nicht mehr zu verabfolgen seien“.

[1]) Seidler, pg. 242

[2]) Vgl. Prazak, pg. 455f., Bornhak, Staatsr. Bd. III, pg. 592.

[3]) Vgl. hierzu Laband, Budgetrecht, pg. 16ff., Zachariä, Anzeigen, pg. 364f., Schulze, Preuß. Staatsrecht, pg. 224, Bornhak, Staatsrecht Bd. III, pg. 592f. Vgl. auch die Verhandlungen in der Ersten bad. Kammer vom 16. II. 1884, wo vor allem der Regierungsvertreter, Geh.-Rat Ellstädter, in Entgegnung anderer Meinung die Zulässigkeit der

Aus der Bestimmung, daß alljährlich ein Budgetgesetz zustande kommen muß, folgt, daß dasselbe nur für die Dauer eines Jahres Kraft hat. Diese zeitliche Beschränkung ist aber nur geboten für die Wirkung des festgestellten Wirtschaftsplanes; im Wesen desselben liegt die Notwendigkeit einer jährlichen Erneuerung. Das gleiche läßt sich aber nicht behaupten von den materiell-gesetzlichen Bestimmungen. Daß sie gerade im Finanzgesetz Aufnahme gefunden haben, ist für ihre Wirkung gleichgültig. Angelegenheiten, die mit dem Budget in keinem Zusammenhang stehen, können in seinem Rahmen gesetzlich geregelt werden[1]; findet sich in dieser Regelung selber kein Hinweis darauf, daß diese nur provisorisch sein soll, so ist dies auch nicht zu vermuten[2]).

D. Oft ist von parlamentarischer Seite eine Gesetzgebung bekämpft worden, die die Volksvertretung zur Einstellung von Ausgabepositionen in den Etat verpflichtet. Man sah darin eine „Bindung", eine „Knebelung"[3]) des Etatsrechts. Es ist nicht zu verkennen, daß in Fällen, wie beispielsweise beim Flottengesetz, wo an und für sich das Bewilligungsrecht des Parlamentes ein wirklich freies wäre, läge eben nicht das Gesetz vor, dieses als „Mißtrauensvotum gegen das deutsche Volk"[4]) betrachtet werden kann. Sein Vorteil beruht jedoch wieder darauf, daß die einmal gesetzlich geregelte Materie kein

---

Abänderung von Gesetzen beim Finanzgesetz betonte. „Die Bestimmung der Verfassung, wonach die Erste Kammer Finanzgesetze nur im ganzen annehmen oder ablehnen könne, finde auf derartige in dem Finanzgesetze enthaltene Gesetzesänderungen keine Anwendung." (Prot.-Heft, pg. 56 Sp. 1.)

[1]) So auch Laband, Budgetrecht, pg. 16.

[2]) Anderer Ansicht Meyer, Grünhut Bd. VIII, pg. 49, der hier nur von einer suspensiven Wirkung spricht. Jellinek, pg. 310 und Note 37 zu dieser Seite, redet auch von Suspendierung auf ein Jahr. „Eine Wiedereinstellung der betreffenden Summe in das nächste Budget würde auch das Gesetz wieder aufleben lassen." Abgesehen davon, daß von einem ganz neuartigen Gesetz gar keine Rede ist, spricht J. von der Gesetzesaufhebung durch Etatspositionen und hält zur definitiven Aufhebung eine „ausdrückliche Erklärung" des Gesetzgebers für nötig. Damit scheint aber J. in Wahrheit der Ansicht des Textes zu folgen. Die Möglichkeit einer bloß suspensiven Wirkung erwähnt auch Seligmann, pg. 90.

[3]) So Richter im R.-T. vom 7. XII. 1897 (Sten. Ber. pg. 751D); vgl. auch die Rede v. Forkenbeck im R.-T. des Nordd. Bd. v. 5. IV. 1867 (Sten. Ber pg. 571).

[4]) Richter im R.-T. v. 14. IV. 1874 (Sten. Ber. pg. 772, Sp. 2).

Zankapfel für Parlament und Regierung mehr bildet und keine Partei behaupten kann, ihr stände eine einseitige Abänderungsmöglichkeit zu. Vor allem in der Behördenorganisation beseitigt die gesetzliche Festlegung der Besoldung, der Zahl der anzustellenden Beamten, ihrer Kompetenz viele Streitpunkte. Was ein Gesetz ausdrücklich bestimmt, dem zu folgen, entzieht sich kein Staatsorgan; je ausführlicher seine Anordnungen sind, um so eher werden „Kollisionen der beiderseitigen Rechte für die Zukunft überhaupt abgewendet sein“ [1]).

Daß Gesetze, die das freie Budgetrecht verkürzen, zulässig sind, ist wohl kaum noch ernstlich zu bestreiten. Pfizer jedoch, der „Gesetze, wodurch die erworbenen oder künftig zu erwerbenden Rechte Dritter gegen die Staatskasse dauernd festgestellt werden“, für verfassungsgemäß hält [2]), ihre Berechtigung geradezu aus einzelnen Verfassungsbestimmungen herleitet [3]), hält ein sonstiges Gesetz, „weil und insoweit es den Zweck hat, spätere Landtage zu bestimmten Verwilligungen zu nötigen, die zur Befriedigung der gesetz- oder verfassungsmäßigen Ansprüche Dritter an die Staatskasse nicht erforderlich sind“, — so z. B. ein Gesetz über die Landesvermessung vom 4. IV. 1828, ein Gesetz über die Fundierung der Landesuniversität — für verfassungswidrig als „Eingriff in das Ausgabeprüfungs- und Verwilligungsrecht“ [4]). Diese Lehre, der Ausfluß einer unnachgiebigen Doktrin, hat sich überlebt. Selbst in den spärlichen Bestimmungen unserer Reichsverfassung hat sie im Art. 71 ihre Widerlegung gefunden, demzufolge Ausgaben — Ausgaben schlechthin — in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer, mit bindender Kraft selbst für neugewählte Reichstage, bewilligt werden können [5]).

[1]) Abg. Brater in der Kammer der Abg. des bayrischen Landtags (Sten. Ber. 1866/68 Bd. II, pg. 457). Rehm, Ministerstandesgehalt, pg. 25, bezeichnet diese Ausführungen als „allein angemessene“ Andeutungen der Beseitigung des bedeutungsvollen Konflikts. Jede Organisation läßt sich natürlich nicht gesetzlich regeln, und unter Umständen ist eine allzu starre Festlegung einzelner Verwaltungszweige nicht wünschenswert, vielleicht auch gar nicht möglich (vgl. Fricker, pg. 648 f.).

[2]) pg. 173.

[3]) pg. 170 ff.

[4]) pg. 183 f.

[5]) Die Rücksicht auf Art. 71 beseitigte z. B. anläßlich der Beratung des Flottengesetzes die Bedenken gegen seine etwaige Verfas-

VI. A. Den Ausgaben, welche durch Gesetz gefordert werden, stehen die gleich, die einer dauernden Staatseinrichtung, einem dauernden Staatszweck dienen, sofern nur einmal die verfassungsmäßigen Organe die Institution gebilligt haben. Ich betonte schon vorher — pg. 20 f. —, daß die Berücksichtigung der bestehenden Verhältnisse das Grundmotiv einer gesunden Verwaltung sein muß. Es geht nicht an, sprunghaft, revolutionistisch hier vorzugehen. Das Staatshaushaltgesetz wird nicht alljährlich aus dem Nichts geboren, als Spiegelbild der Landesorganisation hat es ihre Umrisse nachzuzeichnen. Nun bleiben sich aber die Bedürfnisse der Verwaltung nicht von Jahr zu Jahr gleich, hier kann gespart werden, dort werden Mehraufwendungen am Platze sein, die eine Behörde kann sich überleben, die andere verlangt weitere Ausgestaltung. All diesen verschiedenen Momenten gerecht zu werden, nichts zu überstürzen und nichts zu vernachlässigen, das ist die Aufgabe der Exekutive, der Regierung. Während aber zur Zeit des Absolutismus die Krone durch ihre Minister mit unbeschränkten Krediten arbeiten konnte, ist sie durch die Verfassung an das Budgetrecht der Volksvertretung gebunden. Und gerade dieses Zusammenwirkenmüssen zweier unverantwortlicher Organe gewährleistet am besten eine stetige Entwicklung des Staatsganzen. Nur ihr Übereinstimmen kann im Staatsbetriebe eine Veränderung, die einen Geldaufwand erheischt, bewirken, wie ihre Übereinstimmung erst das Zustandekommen ermöglichte. Diese Erschwerung einer Abänderung des Bestehenden ist nicht identisch mit Unantastbarkeit desselben. Sie gibt nur eine Gewähr für eine zielbewußte Umgestaltung, die nicht dem Belieben eines Einzelnen anheim gestellt sein soll[1]).

---

sungswidrigkeit; vgl. die Rede des Abg. Lieber (Berichterstatter) im R.-T. v. 23. III. 1898 (Sten. Ber., pg. 1699 ff.), ebenso der Abg. Freih. v. Hertling (Sten. Ber., pg. 1710 A). Die Hineinbeziehung des Etatsrechts in die Debatte lehnt mit Recht überhaupt ab der Abg. v. Bennigsen, R.-T. v. 24. III. 1898 (Sten. Ber. 1734 D).

[1]) Vgl. die Ausführungen Laskers zur Verteidigung des schwerfällig arbeitenden parlamentarischen Apparates gegenüber den genialen Einfällen Bismarcks: „Ich weiß den großen Nutzen zu schätzen, welchen der Staat aus Genialität zieht, und wenn ein bedeutender Staatsmann mit ungewöhnlicher Genialität Blitzesgedanken hier und da zur Verwirklichung zu bringen weiß, so ist dies ein Segen für das Land."

„Es liegt in der Natur des Genies eine gewisse Ungeduld, alles,

Bei Einrichtungen, die auf Gesetz beruhen, ist dieser Satz allgemein anerkannt, während im übrigen behauptet wird, das Parlament wäre nicht gebunden durch bestehende Einrichtungen. Wenn gesagt wird, „Dauer liegt im Wesen des Gesetzes, Periodizität im Wesen des Etats“ [1]), so verwechselt man einfach den Wirtschaftsplan mit der Wirtschaft. Daß dieser jährlich erneuert werden muß, erklärt sich eben daraus, daß sonst die ständige Übersicht der Staatsfinanzen erschwert sein würde und die Bewilligung dringender neuer Ausgaben zu lange ausstände.

B. Diese schon durch die tatsächlichen Verhältnisse gebotene Anschauung findet ihre rechtliche Begründung in der bindenden Kraft der Landtagsbeschlüsse. Laband wies als erster ausdrücklich auf die Bedeutung der Anerkennung dieses Prinzips hin [2]).

Daß die Äußerungen und Entscheidungen aller übriger Staatsorgane so lange Kraft behalten, bis sie aufgehoben werden, wird kaum bestritten. Erlasse und Verfügungen der Behörden sind verbindlich, mag auch derjenige, der sie gegeben hat, längst durch einen andern ersetzt sein, der sie nicht für gerechtfertigt hält. Nur bei Parlamentsbeschlüssen wird eine Ausnahme gemacht. Hier, sagt man, ist diese Ansicht falsch, da sonst die neugewählte Kammer einfach an die Beschlüsse der vorhergehenden gebunden werde, und somit der eigentliche Zweck einer Neuwahl, die herrschende Volksstimmung zum Ausdruck zu bringen, vereitelt würde [3]). Es wird sogar behauptet, die Kammer könne deshalb nur für die Dauer einer Wahlperiode ihre Ansicht festlegen, „weil nur auf so lange das Mandat der gewählten Mitglieder gehe“ [4]).

was er selbst als notwendig anerkannt hat, für klare und unumstößliche Wahrheiten zu halten, und es entsteht in ihm der Wunsch, die Realisierung sofort eintreten zu sehen.“ „Selbst dem Fürsten Bismarck hat es sich ereignet, daß er diejenigen Organisationspläne, welche er für die richtigen gehalten und vorgetragen, schon nach kurzer Zeit zu verändern für gut befunden hat.“ (Pr. Abg.-H. vom 27. III. 1878, Sten. Ber. Bd. II, pg. 1983, Sp. 2.)

[1]) Schulze, Grünhut Bd. II, pg. 198.

[2]) Laband, Budgetrecht, pg. 39 ff.

[3]) Vgl. die Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des Königreichs Württemberg, 1833, Bd. II, 16. Sitzg. pg. 36 f.; Bd. III, 26. Sitzg. pg. 60 f. (Kommissionsbericht v. Uhland); Bd. IV, 43. Sitzg. pg. 10.

[4]) Mohl, Staatsr., p. 728.

Man übersieht dabei, daß die Beschlüsse der Kammer allein von rechtlicher Bedeutung sind, und daß nur das Recht der Mitwirkung an diesen Beschlüssen temporär ist. Mohl selber schreckt davor zurück, diese Theorie auf die „sämtliche Gesetzgebung des Staates und alle seine Verträge mit dem Ausland“ auszudehnen[1]); er hält aber trotzdem daran fest für sonstige Verwaltungsmaßregeln. Konsequent kommt Mohl dann auch zu folgendem Ergebnis: holt die Regierung die vorherige Billigung der Ständeversammlung ein, so soll die zustimmende Erklärung „die Erste Kammer für immer, die Zweite aber wenigstens während des Restes ihrer Wahlperiode binden“[2]).

Diese Betrachtungsweise ist nicht stichhaltig. Denn daß eine neugewählte Kammer die Volksstimmung schon bei der Gesetzgebung klar zum Ausdruck bringen kann, ist einleuchtend. Und ihr souveränes Recht, das sie hier besitzt, kann sie wohl zu einem Druck auf die Regierung benutzen, daß diese ihr in Verwaltungssachen nachgibt. Gerade im modernen Staate mit seinen stets neuen Anforderungen kann davon keine Rede sein, daß eine Kammer durch die vorangegangene in ihrem Einfluß beschränkt wird. Es kann also nichts die Ausnahmestellung, die man Parlamentsbeschlüssen einräumen will, begründen. Mit demselben Rechte könnte ein liberales Ministerium verlangen, die staatsrechtlichen Akte seines konservativen Vorgängers als nicht geschehen zu betrachten.

Es ist also daran festzuhalten, daß überall dort, wo einmal eine Verständigung der bei der Budgetberatung mitwirkenden Faktoren über eine, nicht gesetzliche, Institution erzielt wurde, diese nur durch neuen Konsens, nicht durch einfachen Dissens verändert oder aufgehoben werden kann. Im Endergebnis der Stellung bei der Etatsfestsetzung steht die auf Gesetz beruhende Einrichtung der nicht auf Gesetz beruhenden gleich; „es ist nur eine andere Form desselben Falles“[3]). Beidemal müssen die erforderlichen Summen mangels einer neuen Verständigung in den Etat eingesetzt und bewilligt werden[4]).

---

[1]) a. a. O., pg. 729.

[2]) a. a. O., pg. 734.

[3]) So kennzeichnete in prägnanter Weise die Sachlage der Abg. Brater in der Kammer der Abg. des bayr. Landtags (Sten. Ber. 1866 bis 1868, pg. 456).

[4]) So vor allem mit erfreulicher Klarheit Laband, Budgetrecht,

C. Der Grund, daß der eine oder andere Weg gewählt wird, kann ein verschiedener sein. Ein Gesetz beschränkt die Regierung mehr in ihrer Organisationsgewalt, da sie ohne ein solches im großen ganzen nur an die Geldsumme gebunden ist, die für die betreffende Position angesetzt ist, und zwar in betreff der Maximalhöhe, wohingegen ein Gesetz in der Regel auch eine Minimalgrenze bestimmt[1]). Andererseits gewährt dieses eine sicherere Abgrenzung gegen andere Gesetze, seine Entscheidung einer Kompetenzfrage ist unanfechtbar und keinem Gericht steht darüber ein Prüfungsrecht zu[2]); das Gesetz wird also in wichtigen Fällen, und besonders da, wo angrenzende Materien schon gesetzlich geregelt sind, am Platze sein.

Wird eine Organisation nur durch das Budget geregelt, so wird dadurch naturgemäß auch der Einfluß einer Ersten Kammer, wo eine solche besteht, ohne das Recht zu haben, über die Budgetpositionen im einzelnen zu beschließen, geschmälert, da sie beim Etat nur als beratender Faktor be-

pg. 44f., und Staatsrecht, Bd. IV, pg. 551; Seydel, bayr. Budgetrecht, pg. 292f. und Staatsr., pg. 396f.; Seydel-Graßmann, pg. 103; Rehm, Annalen 1901, pg. 660; Ziegler, pg. 109. Dieser Ansicht scheinen wohl auch diejenigen zu sein, die von Ausgaben sprechen, die durch „Gesetze und bestehende Einrichtungen" notwendig sind, von „gesetzlich oder sonst notwendigen (wenn auch nicht gerade unmittelbar auf Gesetz beruhenden) Ausgaben", als Leistungen, die nicht einseitig verweigert werden dürfen; so Kobner, Reichsstaatsrecht, pg. 183; Arndt, Reichsverfassung, pg. 333, 335; auch Blum, pg. 388, darf hierher gerechnet werden. Die Verfassung von Lübeck, Art. 51 Abs. 2 Satz 3, schließt sich dieser Ansicht unzweideutig an, ebenso Sachsen-Altenburgisches G.-G., § 203, Satz 2. Über die gleiche Rechtsauffassung von Regierung und Landtag in Bayern siehe Ziegler, pg. 78ff., 88f.

Anderer Ansicht Gerber, Lit. Zentralbl. 1871, pg. 62; Zachariä, Anzeigen, pg. 371f., die beide das Recht der jährlichen Bewilligung ins Treffen führen. Vgl. auch Meyer, Staatsrecht, pg. 757f.; Rönne, Staatsrecht, pg. 604 Anm. 1; v. Bar, pg. 50; Schulze, Grünhut Bd. II, pg. 198; Hänel, pg. 207. Merkwürdigerweise schließt sich dieser Ansicht in der bad. II. Kammer der Reg.-Vertreter, Geh.-Rat Ellstädter, an, der ein uneingeschränktes Desorganisationsrecht der Stände anerkennt (vgl. Calker, pg. 245, und dessen Kritik hierzu).

[1]) Vgl Rehm, Ministerstandesgehalt, pg. 6; Seydel, Bayr. Budgetrecht, pg. 293.

[2]) Vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs betr. Abänderung der gesetzlichen Bestimmungen über die Zuständigkeit des Finanzministers (Sten. Ber. des Preuß. Abg.-H. 1878/79, Anl. Bd. I, Nr 30). Aus den Verhandlungen vgl. die Rede des Vizepräsid. des Staatsminist., Graf

trachtet werden kann[1]). Aus diesem Grunde fordert das Oberhaus auch stets eine Regelung durch Gesetz, damit es seinen ganzen Einfluß geltend machen kann[2]). Die Rücksicht auf die Erste Kammer kann so für die Regierung auch ein Grund sein, ein entsprechendes Gesetz einzubringen.

---

zu Stolberg-Wernigerode (Sten. Ber. Bd. I, pg. 159). Ebenso Walz, pg. 307.

[1]) Der Einwand, die Erste Kammer könne von ihrem verfassungsmäßigen Recht der Etatsablehnung Gebrauch machen, will sie eine mißliebige Organisation zum Scheitern bringen, kann ich nicht als stichhaltig anerkennen. Es muß für die Gegenwart unumwunden ausgesprochen werden, daß ein Recht der Etatsablehnung nicht mehr besteht. Ein entgegenstehender Verfassungsartikel (wie er sich auch noch in der Verfassung Elsaß-Lothringens vom 31. V. 1911, § 5, Abs. 3, Satz 2 findet) ist eine jener Bestimmungen, die im Budget die höchste Garantie gegen Verfassungswidrigkeiten schaffen will; das quod non des Herrenhauses kann sich beliebig gegen Regierung oder Volksvertretung richten und vor Übergriffen beider schützen. Solange eine solche Gefahr noch bestand, mag dies Veto am Platze gewesen sein, wenn auch nur als drohendes Damoklesschwert. Jetzt aber, wo das Budget nicht mehr als „Gesetz aller Gesetze" betrachtet wird, wo die Schranken, die seiner Feststellung gezogen sind, immer mehr anerkannt werden (selbst in sozialistischen Kreisen verschließt man sich dieser Erkenntnis nicht mehr; vgl. den Artikel von Schippel: Das Budget in Wirklichkeit und in der radikalen Einbildung, Soz. Monatshefte 1914, Nr. 4), ist die Lehre von der vollständigen Budgetverweigerung, d. h. der souveränsten Art der Budgetfeststellung, ein Nonsens. Schon mit Rücksicht auf die vom Reich den Einzelstaaten auferlegten Lasten, die geleistet werden müssen — vgl. oben pg. 38f. — spricht Jellinek, Festgabe, pg. 20, davon, daß die Ablehnung des ganzen Etats „wohl nur eine juristische, nicht auch politische Möglichkeit" bezeichnet. Ich lehne selbst die juristische Möglichkeit ab und betrachte die betreffenden Etatsbestimmungen als Ausfluß einer überlebten, verfassungswidrigen Doktrin, da eine Budgetverweigerung unbedingt als Verfassungsbruch anzusehen ist Vgl. Seydel, Kommentar, pg. 396, Blum, pg. 374; auch Fricker, pg. 677.

Die ungünstige Stellung, die sich daraus für die Erste Kammer ergibt, rechtfertigt die Erwägung, daß in Finanzsachen diejenigen die führende Stimme haben sollen, die die Träger der finanziellen Lasten, das Volk, vertreten; vgl. Lasker, pg. 282, dem durchaus beizupflichten ist.

In England ist seit der „Vetobill" von 1911 die Einflußlosigkeit des Oberhauses money bills gegenüber ausdrücklich sanktioniert. (Vgl. über die Tragweite dieses Gesetzes die Aufsätze von Mendelssohn-Bartholdy im Jahrb. d. öff. Rechts der Gegenwart, Bd. VI 1912 und von Robertson in der Zeitschr. f. Politik, Bd. III 1910).

[2]) Vgl. oben pg. 19 und Anm. 2 zu dieser Seite.

D. Bei der Schaffung der Institution muß die Übereinstimmung erzielt werden. War zu Beginn der Verfassungsära in einem Staate mit ausgebildeter Organisation, wie in Preußen, eine solche eben schon gegeben, so lag nicht die Möglichkeit vor, daß das erste Parlament alle Einrichtungen beliebig streichen konnte, hingegen erst seine Billigung die verbindliche Kraft für alle kommenden Landtage erzeugte. Die Konstitution hat nicht die vorangegangenen Akte des absoluten Monarchen zu bedingten, von der neuen Zustimmung des Landtages abhängigen gemacht[1]).

E. Unter „dauernden" Einrichtungen sind solche zu verstehen, für die die Anforderungen sich auf mehr als einen Etat erstrecken. Das ist in erster Reihe bei Behörden der Fall, die regelmäßig für unbestimmte Zeit, um nicht zu sagen für immer, eingesetzt werden. Hierunter sind aber auch solche Posten zu verstehen, die in absehbarer Zeit erledigt sein werden, vor allem, wenn ihr Zweck erfüllt ist.

Die Billigung eines Zweckes, eines bestimmten Planes verlangt selbstverständlich auch Durchführung desselben. Nehmen wir an, ein Reichstag hätte kurz vor seiner Auflösung die erste Rate für eine Expedition ins Innere Afrikas bewilligt, z. B. zur Erforschung der Schlafkrankheit. Da ist doch natürlich der neue Reichstag gehalten, die weiteren Kosten der Unternehmung zu bewilligen. Es wäre absurd, könnte er einfach jede weitere finanzielle Unterstützung ablehnen, während die Expedition vielleicht schon an Ort und Stelle arbeitet. Bei einem Bauwerk können die Kosten ebenfalls auf mehrere Jahre verteilt werden. Bei Bewilligung der ersten Rate hat die Regierung sofort mit den betreffenden Bauunternehmern abgeschlossen, und zwar für den ganzen Bau. Sie darf wohl jährlich nur die Ratensumme verausgaben, allein sie muß mit den ferneren Raten bestimmt rechnen, will sie ihren mit vollem Recht, auch staatsrechtlich gültig abgeschlossenen Vertrag innehalten. Nur ein übereinstimmender Beschluß aller in Betracht kommenden Faktoren kann auch der Unvernunft und der Unzweckmäßigkeit zum Siege verhelfen. Die Bewilligung

[1]) Würde das bestehende Parlament in Zukunft nur noch beratende Stimme haben, ja, würde es gänzlich aufgehoben, seine mit Zustimmung der Krone ergangenen Anordnungen wären so lange gültig, bis sie ausdrücklich durch die neuen berechtigten Organe aufgehoben würden. Vgl. oben pg. 36f.; anders Laband, Budgetrecht, pg. 44.

einer Rate verpflichtet beide Parteien zur Leistung der folgenden Raten, mögen diese nun begrenzt sein, wenn die Gesamtsumme feststeht, möge das nicht der Fall sein, wenn die Kosten des beabsichtigten Unternehmens nicht vorauszusehen sind und auch keine Maximalsumme beschlossen ist[1]).

Eine Ausnahme gilt für die Positionen, die vielleicht regelmäßig im Etat wiederkehren, deren Zweck aber jederzeit als erreicht betrachtet werden kann, deren Abstrich keine Lücke in der Verwaltung hinterlassen würde. Hierher sind Summen zu rechnen, die von Staats wegen zum Ankauf von Bildern ausgeworfen werden zur Förderung der deutschen Kunst, Staatspreise zur Auszeichnung wissenschaftlicher Arbeiten, zur Förderung der Pferdezucht, ebenso ein dem Monarchen zustehender Gnadenfonds, dessen Mittel diesem ermöglichen sollen, „hervorragende Notstände durch direktes Eingreifen zu lindern“[2]). Hier kann in Ermangelung eines bestimmten Objekts auch von keiner Bindung die Rede sein[3]).

VII. Zu seiner vollen Größe kommt das Ausgabebewilligungsrecht des Parlaments bei allen übrigen Ausgaben, die als willkürliche, einmalige von der Regierung gefordert werden, z. B. zur Unterstützung bei Notständen durch Überschwemmungen, zur Begehung einer Festlichkeit; desgleichen ist die Kündigung einer Anleihe eine willkürliche Ausgabe, die für das Rechnungsjahr genehmigt werden muß, in dem sie getilgt werden soll[4]). Auch alle die Leistungen sind hierher zu rechnen, die den Charakter von dauernden angenommen haben, aber der Genehmigung des Parlaments bei ihrer Begründung bedurften, denn diese stand völlig im diskretionären Ermessen der Volksvertretung[5]).

---

[1]) Vgl. Laband, Budgetrecht, pg. 42f., Seydel, Bayr. Budgetrecht, pg. 292, Ziegler, pg. 113, Schroeder, pg. 52. Anderer Ansicht Arndt, der auch hier nur einen „moralischen Zwang“ anerkennt, D. Jur.-Ztg. 1898, pg. 72, Staatsrecht, pg. 332, Reichsverf., pg. 331.

[2]) So die Definition des Staatssekretärs Zorn v. Bulach in der Els.-Lothr. 2. Kammer v. 23. III. 1912. (Sten. Ber. Bd. I, pg. 1132.)

[3]) Ebenso Ziegler, pg. 114.

[4]) Vgl. Lasker, pg. 353, Rönne, Staatsr., pg. 665 u. Note 5 zu dieser Seite.

[5]) Im Reich können nur solche Posten in den Etat aufgenommen werden, die zur Durchführung von Aufgaben dienen, die in seine Kompetenz fallen, was regelmäßig nicht der Fall sein wird bei Leistungen zugunsten wissenschaftlicher, künstlerischer oder sportlicher

Die wichtigste Stellung nehmen hier die Bewilligungen ein, um die die Regierung zur finanziellen Deckung ihrer Organisationspläne nachsuchen muß. Denn so unbeschränkt zweifellos die Regierung grundsätzlich in der Organisation ist, es sei denn, daß ihr durch Gesetze Schranken gezogen sind, was für jeden Fall im einzelnen zu prüfen ist[1]), ebenso ist sie auch dabei an das Budgetrecht der Volksvertretung gebunden. Das will heißen: erfordern ihre Maßnahmen einen Geldaufwand, so kann sie sich die erforderlichen Summen nicht einfach anweisen lassen, da die Verfügung über die Staatsgelder dem Mitbestimmungsrecht der Kammern unterliegt. Es ist klar, daß hierdurch das Recht der Regierung, der Krone, im Verordnungswege zu organisieren, stark verkürzt wird. Das um so mehr, als das Geldbewilligungsrecht vom Parlament mit Vorliebe dazu benutzt wird, eine gesetzliche Regelung der Materie zu fordern; es hat dazu geführt, daß „die Verordnungsgewalt der preußischen Krone nunmehr den größten Teil ihrer Bedeutung verloren hat“[2]).

Man hat hiergegen eingewandt, daß ein Verfassungsartikel wie Artikel 45 der pr. V.-U. „höher steht, als das sogenannte Budgetrecht“[3]), daß also dem König bei Ausübung der Exekutive durch das Parlament keine Schwierigkeiten bereitet werden dürften. Indem man so einfach das Budgetrecht degradiert, kann man sich kein Beweismaterial verschaffen. Satz 2 des Art. 45, der dem König das Recht der Ministerernennung und -entlassung zuspricht, ist als Beispiel dafür aufzufassen, wie die fragliche Bestimmung verstanden sein will. Das Parlament besitzt keinen Einfluß auf die Auswahl der Personen, das wird als das wichtigste noch ausdrücklich hervorgehoben.

Zwecke. Die Aufnahme derartiger Ausgaben verlangt eine Verfassungsänderung, welche allerdings im Reichstag keine qualifizierte Mehrheit erfordert. Vgl. hierzu vor allem Haenel, Staatsr., pg. 380f.; a. A. Arndt, Staatsr., pg. 412.

[1]) Dies ist an und für sich keine budgetrechtliche Frage (vgl. Anschütz, Theorien, pg. 79, Anm. 86), sondern eine solche nach der Grenze zwischen Verordnungsgewalt und Gesetz. Die letzten Monographien über dies umstrittene Thema sind für Preußen die eben zitierte Schrift von Anschütz, für das Reich die Abhandlung von Kahn: Die Abgrenzung des Gesetzgebungs- und Verordnungsrechts nach deutschem Reichsstaatsrecht (Mainz 1912), beide mit reicher Literaturangabe.

[2]) Arndt, Annalen 1891, pg. 225ff., 227.

[3]) Gneist, pg. 188f.

Die Regelung des Geschäftsganges, die Frage des Wohnsitzes einer Behörde, die nötigen Qualifikationen eines Amtsbewerbers usw. entziehen sich seiner Beeinflussung. Die an und für sich freie Organisationsbefugnis involviert also keineswegs die Pflicht des Parlaments, die nötigen Mittel „als gesetzlich notwendige Ausgaben" zu bewilligen, da eine rechtsgültige Verordnung genau so verpflichtend sei wie ein rechtsgültiges Gesetz[1]). Soweit Geldfragen in die Verwaltung hineinspielen muß sich die Regierung an das Parlament wenden, um seine Zustimmung zu erlangen, das ist konstitutioneller Grundsatz, der auch heute von keiner Seite mehr angefochten wird[2]).

Als Folge dieser der Regierung gesetzten Schranke ergibt sich, daß die Regierung mit einer Neuorganisation erst dann beginnen darf, wenn das dafür erforderliche Geld bewilligt wurde. Es ist nicht zulässig, daß sie das Parlament einfach vor die vollzogene Tatsache stellt und diesem nun überläßt, wie es sich damit abfindet. Der Fall liegt hier ebenso, wie wenn Verpflichtungen Dritten gegenüber von seiten der Regierung eingegangen wurden ohne die vorgängige ständische Zustimmung. In solchen Fällen liegt zweifellos ein Verstoß gegen das parlamentarische Budgetrecht vor[3]).

---

[1]) So Bornhak, Staatsrecht Bd. I, 1. Aufl., pg. 460f.; richtig jetzt Bd. I, 2. Aufl., pg. 486.

[2]) Wie der Text Rönne, Staatsr., pg. 425f., Seydel, Bayr. Budgetrecht, pg. 293, Staatsrecht, Bd. II, pg. 265f., Seydel-Piloty, pg. 322, Anschütz, Theorien, pg. 79 Anm. 86, Calker, Kr. V.-Schr., III, 10, pg. 119.

Vgl. auch die wichtigen Debatten im Pr. H.-H. vom 30. I. 1869 (teilweise abgedruckt bei Anschütz, Theorien, pg. 153ff.), vor allem pg. 171 der Sten. Ber. (Reg.-Komm. v. Wolff) und pg. 189 (Min. Graf Eulenburg, der seine Erklärung als das Resultat einer „eingehenden Beratung der Regierung" bezeichnet). Anschütz, pg. 159, hebt im Anschluß hieran besonders hervor, daß „noch heute als amtlich festgelegte Meinung der pr. Regierung" die Erklärung anzusprechen ist, daß die Organisationsgewalt auszuüben sei „salvo jure der landtäglichen Ausgabebewilligung."

[3]) Vgl. Seydel-Graßmann, pg. 102, Anm. 31 und pg. 127, Anm. 22. Rönne, Staatsr., pg. 426 und Note 1 zu dieser Seite, betont, daß dies jetzt auch der Standpunkt der preuß. Regierung sei (vgl. die Rede des Grafen Eulenburg in der — oben Anm. 2 zitierten — Herrenhaussitzung, Sten. Ber., pg. 190); ebenso Rönne, Staatsr. Bd. III., pg. 86, Anm. 9, Lasker, pg. 404f.

Ein Antrag im Pr. Abg.-H., der diese Auffassung ausdrücklich festlegen wollte, wurde als „überflüssig" abgelehnt (Pr. Abg.-H. 1866

Allen diesen willkürlichen Ausgaben steht das Parlament völlig ungebunden gegenüber. Aus welchen Gründen es den Posten streicht oder annimmt, ist gleichgültig, mögen diese auch unsachliche sein, vielleicht durch politische Rücksichten bestimmte[1]); mag die Ablehnung einer bestimmten Persönlichkeit wegen geschehen, die dadurch getroffen werden soll[2]). Nach Gneist[3]) dürften nur finanzielle Gesichtspunkte maßgebend sein; eine Ablehnung sei z. B. gerechtfertigt wegen „exorbitanter" Forderungen der Staatsregierung. Dagegen seien „fremdartige, nicht finanzielle Voraussetzungen" nicht berechtigt. Gneist denkt hierbei offenbar an die Staaten, deren Verfassungen ausdrücklich die Beifügung von Bedingungen bei der Budgetfestsetzung als unzulässig verbieten[4]). Allein es ist ein Unterschied zwischen bedingter Bewilligung und Verweigerung aus bestimmten Gründen[5]). Wenn jemand sich daran stößt, daß die Volksvertretung, ihre Karten aufdeckend, politische Bedenken geltend macht, so kann diese ja ruhig, weniger offen, Sparsamkeitsgründe vorschieben. Das Ender-

bis 1867, Anl. Bd. I, Aktenstück 39, pg. 142). Anders noch im Jahre 1854, wo ein dahinzielender Antrag zur Beratung kam (Pr. Abg.-H. v. 31. III. 1854, Sten. Ber. pg. 732), dem die Regierung auch nicht entgegentrat (Rede des Staatsministers v. Westphalen, a. a. O., pg. 732).

Betreffs des Standpunktes der badischen Regierung vgl. die Rede von Geh.-Rat Ellstädter (abgedr. bei Calker, pg. 245) anläßlich der Beratung des Art. 38 des Etatsgesetzes v. 24. VII. 1888, der lautet: „Organisationen, welche Einfluß auf die Erhöhung des Ausgabenetats haben, können nicht in Vollzug gesetzt werden, bevor sie von den Ständen gutgeheißen sind, auch wenn die Erhöhung der Ausgaben erst in einer künftigen Budgetperiode hervortreten sollte." Vgl. auch den Kommissionsbericht zu diesem Artikel (Art. 33 des Entwurfes; Verhandlungen der 2. bad. Kammer 1881/82, Beilagenheft 4, pg. 704). Für die gleiche Stellung der bayr. Regierung vgl. Ziegler, pg. 75 f.

[1]) In der bayr. Kammer der Reichsräte hielt Auer dies für unzulässig, nur aus inneren Gründen dürfte die Streichung vorgenommen werden (Sitzung vom 2. VIII. 1902, Sten. Ber. pg. 583 f.). Vgl. die Entgegnung in der Abg.-Kammer, Sitzg. v. 6. VIII. 1902, Sten. Ber. pg. 909. pg. 923 betont der Abg. Schädler ausdrücklich nochmals die politischen Gründe; vgl. Ziegler, pg. 33 ff.

[2]) Vgl. Gneist, pg. 28, der die Gesichtspunkte der Opposition bei Schaffung eines neuen Eisenbahnministeriums und eines Vizepräsidialpostens des Staatsministeriums anführt.

[3]) pg. 188.

[4]) Bayern, Titel VII § 9, Sachsen § 102, Württemberg § 113, Baden § 56, Hessen Art. 68 Abs. 1.

[5]) Vgl. Pfizer, pg. 35 ff.

gebnis bleibt doch dasselbe. Schließlich sind Abstimmungsgründe gleichgültig und gehen keinen etwas an.

Wie hier das Parlament sein Recht auch handhabt, sachlich oder unsachlich, zweckmäßig oder unzweckmäßig, so übt es doch immer nur sein Recht aus, und es ist geschmacklos, dann von einem „Bacchanale des Budgetparlamentarismus“ [1]) zu sprechen, wenn uns seine Stellungnahme gerade nicht gefällt. Es ist davon auszugehen, daß jeder Abgeordnete nach bestem Wissen und Gewissen handeln wird. Ihn zu ihrer Meinung zu bekehren, ist Aufgabe der Regierung. Es mag zweifellos ein „Nachteil des parlamentarischen Wesens“ sein, daß mit einer Vielheit von Köpfen zu rechnen ist, die für eine bestimmte Ansicht zu gewinnen, auch seine Zeit braucht [2]). Aber zu behaupten, das Parlament müsse einem genialen Staatsmann gegenüber alles ohne weiteres anerkennen [3]), widerspricht nicht nur der Verfassung, es ist auch insoweit abwegig, als auch das Genie sich versehen kann [4]).

Kaufgeschäften stehen Tauschgeschäfte budgetrechtlich gleich. Wird beispielsweise ein Grundstück, das in fiskalischem Besitze ist, gegen ein Privatgrundstück eingetauscht, so ist für diese Transaktion die Einwilligung des Parlaments erforderlich, mögen auch finanzielle Leistungen mit dem Geschäft eben nicht verbunden sein. Die §§ 10 f. des Reichsgesetzes vom 25. V. 1873 (Reichsgesetzblatt pg. 115) sind hier analog anzuwenden. Ob ein Grundstück erst verkauft und dann für den gesamten Erlös ein anderes erworben wird, oder ob beide Besitzungen ausgetauscht werden, das macht in Wahrheit keinen Unterschied. Wer im ersten Fall das Gesetz Platz greifen läßt, kann für den zweiten Fall keine Ausnahme machen.

Das ist die Meinung des Reichstags, und auch die Reichsfinanzverwaltung folgt diesem Grundsatz, indem sie — unnötigerweise — das Tauschgeschäft in zwei Geschäfte, Kauf und Verkauf, auflöst [5]). Eine rechtliche Verpflichtung erkennt sie allerdings nicht an.

---

[1]) Gneist, pg. 205.

[2]) Vgl. die Rede Laskers im Pr. Abg.-H. v. 27. III. 1878 (Sten. Ber. Bd. II, pg. 1981, Sp. 1).

[3]) Gneist, pg. 206.

[4]) Vgl. dazu oben pg. 50 Anm. 1.

[5]) Vgl. R.-T. vom 23. III. 1914, Rede des Schatzsekretärs Kühn und die vom R.-T. angenommene Resolution: „Der Reichstag spricht

Bei dem Ergebnis, zu dem wir kommen, sind die Reibungsflächen zwischen den gesetzgebenden Faktoren beim Ausgabebewilligungsrecht beseitigt. Deutschland und seine Einzelstaaten werden nicht parlamentarisch regiert, das ist festzuhalten; also kann der Wille des Parlaments auch nicht allein in allem ausschlaggebend sein. Wir leben aber in einem konstitutionellen Staate, also ist auch die Regierung an Schranken gebunden.

IV. Kapitel

Das Recht der Ausgabeninitiative

Von parlamentarischer Seite ist oft der Versuch gemacht worden, Positionen des von der Regierung vorgelegten Etats zu erhöhen, beziehungsweise neue Positionen einzustellen. Die Ansichten über die Zulässigkeit dieses Vorgehens sind gespalten.

Eine Meinung hält dies überhaupt für unzulässig[1]). Haenel (a. a. O.) folgert das aus der Natur des Budgets als Planes der Finanzverwaltung, Jagemann (a. a. O.) spricht in gleichem Sinne davon, daß der Regierung Summen bewilligt werden sollen, nicht dem Reichstag. Dieser Auffassung kann ich mich nicht anschließen. Bewilligt wird nicht der Regierung, nicht dem Reichstag, sondern dem Staat. Die an der Etatsfestsetzung beteiligten Faktoren gewähren ihm die Mittel, die sie für nötig erachten; daß die Verwendung der Mittel durch die Verwaltungsorgane des Landes erfolgt, ist selbstverständlich. Nur ein ungenauer Sprachgebrauch oder eine unklare Vorstellung vom Wesen des Staates führt dazu, von einer Be-

die Erwartung aus, daß Tauschgeschäfte über Grundstücke etatsrechtlich ebenso behandelt werden wie Kaufgeschäfte über Grundstücke." (Reichsanzeiger vom 24. III. 1914, Nr. 71, 2. Beil.) A. A. Laband, Staatsr. Bd. IV, pg. 493f., 494 Anm. 1.

[1]) Ihren Niederschlag hat sie in einzelnen Verfassungsurkunden gefunden: Württemberg § 172 Abs. 2 Satz 2; Sachsen-Altenburg § 205, Hamburg Art. 60. In der Wissenschaft wird diese Ansicht vertreten von Hänel, pg. 209, Jagemann, Reichsverf., pg. 201, Blum, pg. 463, Arndt, Reichsverf., pg. 336.

Vgl auch die Rede des Kammerpräs. Bluntschli in der 2. bad. Kammer (abgedr. bei Calker, pg. 229).

willigung zugunsten der Regierung zu sprechen. Bundesrat und Reichstag haben im Reichstag darüber zu bestimmen, welche Gelder der Staat jährlich gebraucht. Die vereinbarte Summe weisen sie der Verwaltung an, die nur in bestimmten Fällen von den Direktiven der Anweisung abgehen darf[1]).

In eigentümlicher Weise bekämpft der badische Staatsrat Nebenius ein parlamentarisches Ausgabeninitiativrecht, denn eine Erhöhung „wäre im Grunde nichts anderes als ein Anknüpfen der Geldbewilligung an eine Bedingung. Man würde nämlich die Gelder, welche die Regierung fordert, nur unter der Bedingung bewilligen, daß sie noch andere als die von ihr beabsichtigten Verwendungen machen solle“[2]). Das widerspreche aber § 56 V.-U. Diese Auffassung einer Bedingung ist entschieden zu weitgehend. Die Bewilligung des maius enthält eine stillschweigende Bewilligung des minus; von einem Alles oder Nichts kann nicht die Rede sein, also auch von keiner Bedingung, die zur Annahme des Alles zwänge. Denn „stets ist nur die niedere Summe für beide Teile bindend“[3]).

Eine zweite Meinung hält dagegen an dem Recht der Volksvertretung fest, Ausgabeposten zu erhöhen. In Ermangelung einer positiven Verfassungsvorschrift, die das verbietet, sei das Recht nicht zu bestreiten, daß ihr beim Etatsgesetz wie bei jedem anderen Gesetzentwurf zusteht, Änderungen, Neuerungen einzufügen. Nur eine „Maxime“, eine „Gewohnheit, und zwar eine gute Gewohnheit“[4]) sei in der Parlamentspraxis festzustellen, die es vermeidet, Etatspositionen zu erhöhen; von einer rechtlichen Gebundenheit könne aber keine Rede sein.

Daß dies Recht nur in „ganz außergewöhnlichen“ Fällen

---

[1]) Eine merkwürdige Politik verteidigt Jagemann, Reichsverfass., pg. 201. Erhöht der R.-T. unzulässigerweise Etatspositionen, „so ist dies kein Grund für den Bundesrat, den Etat zu verwerfen, wenn er versichert wird, daß die Reichsverwaltung von der Erhöhung keinen Gebrauch macht“. Aber die Verwaltung ist überhaupt allmächtig; billigte selbst der Bundesrat die Ausgabenerhöhung, so braucht sie von ihr doch keinen Gebrauch zu machen, denn Minderausgaben bedürfen keiner Entlastung (pg. 203).

[2]) Abgedruckt bei Calker, pg. 165f.

[3]) Seydel, Bayr. Budgetrecht, pg. 281.

[4]) Vgl. die Reden Camphausens im Herrenhaus vom 30. I. 1869 (Sten. Ber pg. 184) und des Abg. von Waldow und Reitzenstein im R.-T. v. 14. II. 1902 (Sten. Ber. pg. 4205A)

anzuwenden sei, daß man es „soweit wie irgend möglich“ vermeidet[1]), ist gleich, selbst ein mäßiger Gebrauch kann Unrecht nicht in Recht verwandeln. Es ist auch nicht angängig, die Erhöhung dann für zulässig zu erklären, „wenn es sich um minder erhebliche Beträge handelt, die auf die Bilanzierung des Staatshaushaltes von irgendeinem wesentlichen Einflusse nicht sind“[2]). Diese Unterscheidung ist durch nichts gerechtfertigt.

Meine Meinung geht dahin: der Etat wird zwar von der Regierung vorgelegt, die gleichzeitig die Verwaltung führt und die Ansicht der Krone, resp. des Bundesrats vertritt. Allein wie vom Parlament auch im Rahmen der Budgetberatung die Initiative zu einer Gesetzesänderung ergriffen werden kann, die für die Feststellung des Staatshaushaltes bedeutungsvoll ist, so kann sie auch von sich aus Mehrausgaben in den Etat einsetzen. Jedoch hier wie dort ist die Zustimmung der Regierung erforderlich, um einen Rechtserfolg herbeizuführen. Klar und deutlich sprach dies im Reichstag der Abgeordnete Hegenscheid aus. „Es ist ganz unzweifelhaft, daß der Reichstag nicht einseitig in der Lage ist, eine Erhöhung vorzunehmen. Aber ebensowenig ist es mir zweifelhaft, daß die Etatserhöhung zu Recht besteht, wenn die Bundesregierungen dazu ihre Zustimmung erklären“[3]). Schweigen der Regierung, ihr Zustimmen zu dem Finanzgesetz im Ganzen ist

---

[1]) Abg. Graf v. Oriola im R.-T. vom 14. II. 1902 (Sten. Ber. pg. 4205 D, 4206 A). Ähnlich der Abg von Zedlitz und Neukirch im Pr. Abg.-H. v. 28. II. 1906 (Sten. Ber. pg. 2389 f.).

[2]) So Finanzminister Dr. Buchenberger in der 2. bad. Kammer (vgl. Calker, pg. 267), ebenso in der 1. Kammer, Sitzg. v. 29. V. 1900 (Prot.-Heft pg. 201, Sp. 1). A. A. ausdrücklich in der 1. bad. Kammer Geh.-Rat Schneider, Sitzg. v. 29. V. 1900 (Prot.-Heft pg. 198, Sp. 1).

[3]) Reichstag vom 13. II. 1913 (Sten. Ber. pg. 3760 D). In der gleichen Sitzung äußerte sich ähnlich der Abg. Örtel (Sten. Ber. pg. 3789 A). Auch der Staatssekretär Kühn bekämpfte nur das einseitige Eingehen des Reichstags (Sten. Ber. pg. 3758 A); vgl. auch Schatzsekretär Sydow im R.-T. vom 30. III. 1908 (Sten. Ber. pg. 4424 A). Daß die Regierung einem solchen Recht nicht grundsätzlich entgegensteht, geht gleichfalls aus der Erklärung hervor, die Direktor Herz in der Budgetkommission des R.-T. abgab (Nordd. Allg. Ztg., 27. II. 1914, Parlamentsbeil. pg. 3). Für die Stellung der pr. Regierung vgl. die Worte des Reg.-Komm. Nölle im Abg.-H. vom 28. II. 1906 (Sten. Ber. pg. 2375). Fälle der bayr. Praxis bringt Ziegler, pg. 51 ff.

Vgl. noch Seydel, Bayr Budgetrecht, pg. 284, Schröder, pg. 56.

als Zustimmung zu diesem Einzelpunkt anzusehen. Es ist aber nicht etwa anzunehmen, daß die einseitige Erhöhung schon bindende Kraft habe[1]).

Unnötigerweise wird meistens im Parlament eine Resolution eingebracht, die die Regierung ersucht, bis zur dritten Lesung, eventuell in einem Nachtragsetat, die verlangte Summe anzufordern.

Die Rechtswirkung der Erhöhung einer Exigens ist bedingt durch eine zustimmende Erklärung der Regierung. Sonst kommt ihr keine verbindliche Kraft zu. Es ist demnach irrig, anzunehmen, die Regierung müsse den ganzen Etat ablehnen, um die eine ihr mißgenehme Position zu Fall zu bringen[2]). Selbst angenommen, ein solches Vorgehen wäre zulässig, das hieße zu schweres Geschütz auffahren, und es soll offenbar nur die Regierung einschüchtern, die einer Bagatelle wegen eine derartige Verantwortung auf sich ladet[3]).

Nur dann ist die einseitige Einstellung, beziehungsweise Erhöhung von Etatspositionen durch das Parlament gerechtfertigt, wenn die Regierung die Einstellung von Beträgen, die das Parlament einseitig auch nicht in Fortfall bringen könnte, verabsäumt. Eine Ausnahme bilden nur Gelder für Organisationszwecke. Hier kann es, von letzterem Fall abgesehen, von sich aus die Summe einsetzen[4]).

---

[1]) Vgl. hierzu Verf.-Urk. für Elsaß-Lothringen, § 5 Abs. 3 Satz 3: „Im Etatsentwurf nicht vorgesehene Ausgaben oder Erhöhung von Ausgabeposten über den Betrag der von der Landesregierung vorgeschlagenen Summe können von der 2. Kammer ohne Zustimmung der Regierung in den Etat nicht eingesetzt werden."

[2]) So auch Geh.-Rat Dr. Schenkel in der 1. bad. Kammer vom 20. IV. 1900 (Prot.-Heft pg. 96, Sp. 1).

[3]) So Abg. Kopsch im R.-T. v. 13. II. 1913 (Sten. Ber. pg. 3794 C); vgl. auch Abg. Singer im R.-T. vom 14. II. 1902, Sten. Ber. 4207 C, Dambitsch, pg. 632, ist gleicher Ansicht, lehnt aber eine Regierungserklärung als überflüssig ab, da die Ausgabenbewilligung nur eine Vollmacht für die Regierung darstelle.

[4]) Vgl. Laband, Budgetrecht, pg. 36, Hänel, pg. 204, Seligmann, pg. 48.

V. Kapitel.

Die Wirkungen des festgestellten Staatshaushaltsetats auf die Maßnahmen der Verwaltung.

I. Die Wirkung des fertiggestellten Staatshaushaltes auf die Führung der Verwaltung besteht darin, daß dieselbe nicht ohne Not von den Normen, die der Etat festsetzt, abweichen darf. Bezeichnet man den Etat als „Richtschnur" für die Tätigkeit der Behörden, so kann das nur heißen, die Behörde darf nicht aus freien Stücken von den Anordnungen, den Zahlen des Finanzgesetzes abweichen, weder nach oben noch nach unten[1]). Eine Ermächtigung zur Leistung der bewilligten Summen ist im Etat nicht zu erblicken, will man nicht die den Staatshaushalt beschließenden Faktoren vom guten Willen der Regierung abhängig machen[2]). Wohl ist das Budgetgesetz kein Gesetz im materiellen Sinne, eine Abweichung von ihm also keine Gesetzesverletzung, allein es ist ein Staatsakt und kein Rechenexempel.

Zweifellos sind in vielen Fällen die angesetzten Summen nur approximativ, unbedingt kann kein Wirtschaftsplan sein. Sind 10000 Mark für die Ausbesserung eines Denkmals be-

---

[1]) Im Ergebnis ähnlich Jellinek, pg. 285 (etwas anders pg. 311), Seydel, Staatsrecht, pg. 406, Seydel-Graßmann, pg. 108f., Tezner, Kr. V.-Schr. III, 1, pg. 274 Anm. 2, Ziegler, pg. 186; wie der Text in seinen Beispielen auch Schulze, Deutsches Staatsr., pg. 590f., Staatsr., pg. 214f. Ferner Zorn, Reichsstaatsr., pg. 449, den seine Auffassung des Etats als materiellen Gesetzes zu dieser Ansicht führen muß; ebenso Lasker, pg. 406, Seidler, pg. 38f., Hänel, pg. 231; wohl auch Arndt, R.-V., pg. 337; a. A. dagegen Rönne, nach dem eine Etatsposition die Regierung „allerdings selbstverständlich keineswegs" verpflichtet, da sie in erster Linie nur eine Ermächtigung darstelle. Welchen Wert hat dann aber noch die von ihm verlangte Rechtfertigung der Regierung für eine etwaige Nichtleistung vor der Kammer? Vgl. Deutsches Staatsrecht, pg. 165f., Staatsr., pg. 618. Meyer, Staatsr., pg. 759f., 760 Anm. 3, erkennt nur ausnahmsweise eine Leistungsverpflichtung an; wann diese vorliege, sei „Interpretationsfrage"; vgl. auch Jagemann, R.-V., pg. 198.

[2]) So vor allem die Stellung der Regierung; vgl. die Reden der Schatzsekretäre v. Stengel im R.-T. vom 18. III. 1907 (Sten. Ber. pg. 579A) und Wermuth im R.-T. vom 1. III. 1912 (Sten. Ber. 374C). Ebenso Bornhak, Staatsr. Bd. III, pg. 594; Kobner, Reichsstaatsrecht, pg. 183f., bei „nicht notwendigen Ausgaben".

willigt, und ein Erdbeben zerstört dieses Bauwerk, so läßt sich die betreffende Summe nicht verausgaben. Hat der Staat zur Förderung wissenschaftlicher Arbeiten Preise ausgesetzt, dann kommen die Preise nur dann nicht zur Verteilung, wenn keine Bewerber in Frage kommen. Das will aber heißen, es steht nicht im Belieben der Verwaltung, die Preise zu verteilen. Sie muß dieselben bereit halten, und nur wenn Umstände, die von ihrem Einfluß unabhängig sind[1]), die Leistung verhindern, ist sie von derselben befreit.

Das ist auch der Fall, wo mit geringeren Mitteln der vom Etat beabsichtigte Zweck erreicht werden konnte. Vor allem brauchen bei Dispositionsfonds die gewährten Mittel nicht erschöpft zu werden, ebenso bei Pauschquanten überhaupt, die der Regierung zur Organisation einer Behörde bewilligt werden, da hier die Wohlfahrt der Behörde der Zweck der Leistungen ist, deren Höhe sich der genauen Fixierung für die Zukunft entziehen. Abweichungen von der bewilligten Summe sind stets aus Zweckmäßigkeitsgründen gerechtfertigt, nur darf das Projekt als solches nicht leiden[2]). Ist im Etat ein Bahnbau von A nach B genehmigt, so sind die Endpunkte

---

[1]) Hierher ist auch der von Laband, Budgetr., pg. 56, berührte Fall außerpolitischer Krisengefahr zu rechnen, wo eine Konzentrierung von Kapital und Unterlassung nicht dringender Ausgaben gerechtfertigt sein kann.

[2]) An diesem Punkt kann die Verwaltung ihren Willen betätigen, bewußt von dem Wirtschaftsplan abgehen, ist dabei aber verpflichtet, das Anerkenntnis von Bundesrat und Reichstag, Krone und Parlament, nachzuholen, daß der ursprüngliche Plan unter der Modifizierung nicht gelitten habe. Sie hat dementsprechend auch über Minderausgaben Rechenschaft abzulegen (vgl. den dahingehenden Wunsch des Abg. Noske im R.-T. vom 1. III. 1912, Sten. Ber. pg. 370 A). — Zu diesem Punkt vgl. Huene, pg. 282.

Insoweit ist wohl auch Laband zu verstehen, wenn er primär die unbedingte Abhängigkeit der Verwaltung vom Etat sanktioniert, soweit die Innehaltung von ihrem Willen abhängt, um weiterhin zu behaupten, daß gewollte Abweichungen von der Verwaltung zu vertreten sind (Staatsr. Bd. IV, pg. 496, 498). Wie sich allerdings mit diesen Stellen die Erörterung auf pg. 501 f., die alle Ausgabenpositionen nur als Ermächtigungen der Regierung betrachtet, die für deren Nichtleistung nicht verantwortlich ist, vereinen läßt, ist nicht einzusehen; derselbe Widerspruch schon Annalen 1873, pg. 538 und 542 f.; vgl. auch Budgetrecht, pg. 55. Dem gleichen Fehler begegnen wir bei Schröder, vgl. pg. 61 mit pg. 66. Auf diese Unstimmigkeiten verweist auch Ott, pg. 110.

der Strecke gewöhnlich das Wesentliche; den gesetzgebenden Faktoren kam es darauf an, die beiden Ortschaften miteinander zu verbinden. Hier wären Änderungen der ursprünglichen Tracenführung zulässig; dagegen würde ein Bahnbau von A nach C unzulässig sein[1]); seine eventuellen Mehrkosten stellten sich nicht als Etatsüberschreitung, sondern als außeretatsmäßige Ausgaben dar[2]), deren Bewilligung denselben Grundsätzen wie die Bewilligung von Ausgaben überhaupt unterliegt.

Die Frage nach dem Vorliegen einer Wesensänderung des Projekts läßt sich nach allgemeinen Grundsätzen nicht entscheiden; es wird hierbei stets auf den besonderen Fall ankommen[3]).

In gleicher Weise ist die Regierung bei gesteigerten Kosten zu ihrer Leistung berechtigt, wenn der Etat sie nicht voraussehen konnte.

Wie weit die Regierung sonst gebunden ist, richtet sich nach der Spezialisierung der Voten.

II. An einer absichtlichen Nichtinnehaltung des Etats kann der Regierung nichts gelegen sein, weil sie sich auf diesem Wege keine Sonderfonds zu beliebiger Verfügung schaffen kann. Dieser Satz ergibt sich aus der Unzulässigkeit von Virements, d. h. der Übertragung der durch Ersparnisse bei einer Position gewonnenen Mittel auf eine andere. Da das Etatsgesetz nur für ein Jahr gilt, können auch nicht Überschüsse aus dem früheren Jahr übernommen oder auf

[1]) Vgl. hierzu den Bericht der X. Kommission des Pr. Abg.-H. zur Beratung des Gesetzentwurfes vom 15. III. 1898 (Drucksachen Nr. 13) zu § 30.

[2]) Vgl. die Rede des Abg. Dr. Schild in der Sächs. 2. Kammer, Verhandl. 1901/02 (Sten. Ber. Bd. I, pg. 553).

[3]) So wird beispielsweise die Ausführung eines Baues durch einen bestimmten Architekten stets eine Anordnung grundlegender Natur sein. In diesem Sinne bewegen sich auch die Erklärungen des Regierungsvertreters in der Petitionskommission des R.-T. vom 12. III. 1914: „An der Frage, welches Projekt zu wählen sei, . . . müsse der R.-T. mit beschließen und mit beraten." (Berl. Tagebl., Abendausg. vom 12. III. 1914) A. A. Jagemann, R.-V., pg. 201, der hier merkwürdigerweise von unzulässigen Bedingungen spricht, während er die Auswahl eines Bauplatzes für bindend erklärt.

Vgl. zu dieser ganzen Frage die Ausführungen bei Seydel-Graßmann, pg. 108f., auch Hänel, pg. 226f.

das kommende Jahr vorgetragen werden. Eine Ausnahme von dieser Regel muß grundsätzlich besonders vermerkt sein[1]).

III. Haben König und Landtag, Bundesrat und Reichstag beschlossen, eine bestehende Entwicklung für die Zukunft aufzuheben, so muß die Verwaltung für den Fortfall derselben Sorge tragen, da sie ja einem übereinstimmenden Beschluß der gesetzgebenden Faktoren gegenüber machtlos ist. Sie hat einfach, soweit es in ihrer Macht steht, den betreffenden Anweisungen des Etatsgesetzes zu folgen[2]).

IV. Summen, die im Etat nicht genehmigt sind, dürfen nicht ausgegeben werden, es sei denn, daß Naturereignisse, höhere Gewalten, kurz Umstände, deren Verhinderung nicht in der Macht der Regierung liegt, sofortige, außeretatsmäßige Mittel erfordern. Tritt sonst ein schnell zu befriedigender Bedarf ein, so muß die Regierung, um die Befugnis zur Leistung zu erhalten, in einem Nachtragsetat die Summe von den gesetzgebenden Organen verlangen. Ist der Reichstag, das Abgeordnetenhaus nicht versammelt, so ist die Regierung verfassungsmäßig verpflichtet, sofort die Volksvertretung einzuberufen, um die Genehmigung zu der Ausgabe einzuholen, da sie sonst nicht über Staatsmittel verfügen kann[3])[4]).

[1]) Vgl. Schanz, pg. 297, mit Nachweis sonstiger Ausnahmen von dieser Regel. Für Preußen vgl. §§ 43ff. des Gesetzes betr. den Staatshaushalt vom 11. V. 1898; für das Reich siehe Laband, Staatsr. Bd. IV, pg. 503ff. Vgl. auch Rönne, Staatsr. Bd. IV, pg. 446f., 447 Anm. 1, Arndt, R.-V., pg. 337.

[2]) Vgl. Seidler, pg. 237.

[3]) Anläßlich des Chinafeldzuges wurden 153 Mill. ohne vorherige Genehmigung des Reichstags verausgabt. Bei der Beratung über die nachträgliche Genehmigung dieser Summe wurde von allen Parteien das Verfassungswidrige dieses Vorgehens scharf getadelt. Vgl. die Verhandlungen vom 19. und 20. XI. 1900, Reden der Abg. Lieber (Sten. Ber. pg. 17D), Bebel (21B), Bassermann (49D), v Levetzow (51A), Richter (58B), v. Kardorff (64A). Auch der Reichskanzler v. Bülow kann diese gegen seinen Amtsvorgänger gerichteten Vorwürfe nicht ganz entkräften, und er verheißt, in ähnlichen Fällen den Reichstag einzuberufen (Sten. Ber. pg. 14D, 62A; ebenso die Thronrede, pg. 2).

So wurde mit Recht unter ausdrücklicher Betonung des parlamentarischen Budgetrechts eine Forderung des Obersten v. Deimling auf sofortigen Weiterbau von Eisenbahnlinien in Deutsch-Südwestafrika, trotz der unbestreitbaren strategischen Interessen und der Aufstandsgefahr, vom Reichskanzler abgelehnt (vgl. Nordd. Allg. Zeitung Nr. 205, v. 2. IX. 1906). Vgl. auch Rönne, Annalen 1871, pg. 129 (V.-R., pg. 87), Seidler, pg. 237. Dieser Grundsatz ist sanktioniert in Sachsen, Verf.-Urk. § 105 Abs. 2 und 3. [4]) Vgl. hierzu oben pg. 58.

V. Unter Berücksichtigung der Stellung, die das Parlament im Staatsleben einnimmt, ist eine Anschauung zu verwerfen, die glaubt, die Regierung dürfe die Kosten einer abgelehnten Ausgabe mit Mitteln bestreiten, die von privater Seite dem Staat zur Verfügung gestellt werden. Das Parlament unserer Tage ist keine Geldbewilligungsmaschine mehr, der nur die Höhe der geforderten Summe wichtig war, nicht aber das Ob und Wie ihrer Verwendung. Die Volksvertretung ist heute eine hochpolitische Körperschaft, die das lebhafteste Interesse daran haben kann, sowohl die von ihr gebilligten, mit Geldmitteln unterstützten Pläne verwirklicht zu sehen, als auch das Scheitern ihr mißgenehmer Absichten durchzusetzen. Angenommen, es würden die Kosten für eine neue Gesandtschaft in den Etat eingesetzt werden. Das Parlament streicht kraft des ihm zustehenden Rechtes diesen Posten, weil es die betreffende diplomatische Vertretung für überflüssig, für unzweckmäßig hält. Sollten hier nun die Ansichten des Parlaments von privater Seite durchkreuzt werden können[1])? Ist eine staatliche Anstalt überhaupt denkbar, die nicht durch staatliche Mittel unterhalten wird? Schließlich würde sich auch die gespendete Summe als eine neue Einnahmequelle darstellen, die der Zustimmung des Parlaments bedürfte[2])[3]).

---

[1]) Anders steht es regelmäßig in solchen Fällen, wo ein vom Staat beschlossenes Projekt von nicht-staatlicher Seite — z. B. ein Brückenbau durch beteiligte Kommunen — fertiggestellt wird; es sei denn, daß ein Interesse des Staates anzunehmen ist, die Ausführung und Überwachung der Sache zu behalten. Vgl. hierzu Laband, Budgetrecht, pg. 55 f.

[2]) Vgl. das Telegramm des Kaisers an den Prinzregenten Luitpold v. Bayern vom 10. VIII. 1902 und dessen Antwort vom 11. VIII. 1902. Der Kaiser stellte darin dem Regenten Gelder aus seiner Schatulle zur Verfügung, um kunstfördernde Bestrebungen des bayrischen Staates weiterhin zu unterstützen, für die der Landtag die Mittel verweigert hatte (vgl. Kammer der Abg. vom 6 VIII. 1902, Sten. Ber. pg. 924). In der Antwort dankt der Prinzregent für das Anerbieten und berichtet, „daß durch den edlen Sinn eines Meiner Reichsräte, welcher die abgelehnte Summe zur Verfügung stellte, Meine Regierung in die Lage versetzt ist, . . : die Pflege der Kunst fördern zu können." Im Rahmen des Gesandtschaftsrechts hielt noch Mohl die Unterhaltung aus Privatmitteln für statthaft, vgl. Staatsr., pg. 235 f.

[3]) Vgl. Laband, Staatsrecht Bd. IV, pg. 492; ebenso der Abg. Munckel im R.-T. vom 24. XI. 1900 (Sten. Ber. pg. 140 D).

VI. Kapitel.

Die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Parlament.

I. A. Das Parlament kann und muß darüber wachen, daß das Etatsgesetz auch die Wirkungen äußert, die beabsichtigt wurden, und die zur Entfaltung gebracht werden konnten. Es erwächst der Volksvertretung hier insoweit ein Recht, als sie eine Rechnungslegung von der Regierung verlangen darf[1]). Dieses, ihr parlamentarisches Kontrollrecht, darf nicht übersehen werden, will man ein vollständiges Bild ihrer budgetrechtlichen Kompetenz gewinnen.

Das jährliche Studium des Staatshaushaltplanes vermittelt den Abgeordneten einen wichtigen Einblick in den ganzen Staatsorganismus, in die Art und Weise seiner Tätigkeit; während der Beratung des Finanzgesetzes müssen die Minister ihnen Rede und Antwort stehen, so daß Jèze mit Recht die „Diskussion über das Budget eine ständige Interpellierung der Regierung über die Führung der Verwaltung" nennen darf[2]).

Natürlich gewinnt das Parlament hiermit keinen direkten Einfluß auf die Verwaltung und kann den Beamten nicht auferlegen, in seinem Sinne weiter zu regieren. Jedoch das Gewicht seiner Ansicht ist so groß, daß ein Minister sich unmöglich auf die Dauer gegen eine entschiedene Majorität halten kann, die ihm überall Schwierigkeiten zu bereiten vermag, weshalb die Meinung der Kammer der Regierung zu denken geben muß und sie zur Stellungnahme veranlaßt, wozu sie auch durch Entschließungen usw. gezwungen werden kann[3]).

---

[1]) Vgl. Art. 104 Abs. 2 und 3 der pr. Verf.-Urk., Art. 72 R.-V.

[2]) pg. 276.

[3]) Von diesem Standpunkt aus ist die geringschätzende Meinung Jagemanns (R.-V., pg. 118) abzulehnen. Vgl. Bismarcks Äußerung, die Kammer hätte nicht das Recht, „die Beziehung der Exekutivgewalt der Staatsregierung zu ihren Beamten maßgebend zu kontrollieren." (Pr. Abg.-H. vom 27. I. 1863, Sten. Ber. pg. 53, Sp. 2), der nur beizustimmen ist, wenn man „maßgebend" gleich unmittelbar eingreifend setzt. Vgl. auch Lasker, pg. 407 ff.

Eine wertvolle Unterstützung seines Kontrollrechts findet der pr. Landtag in dem Recht, Untersuchungskommissionen zu ernennen, Art. 82 V.-U.

B. Bestritten wurde das Kontrollrecht von seiten der Regierung beim Geheimfonds, mit der Begründung, „daß die Natur des Geheimfonds eine Kontrolle an sich nicht verträgt“ [1]). In dieser Fassung kann dem Satz nicht zugestimmt werden. Es ist erklärlich, daß sich die Regierung weigern wird, in öffentlicher Sitzung über die Verwendung der Gelder, die vornehmlich zu Polizeizwecken dienen, Auskunft zu geben. Einer vertraulichen Rechnungslegung wird sie sich aber kaum entziehen können, denn dem Parlament als gleichberechtigten Staatsorgan gegenüber ist keine Heimlichkeit am Platze; sein unbestrittenes Recht wie seine Pflicht ist es, „über jede Einnahme und Ausgabe öffentlicher Gelder in der einen oder der anderen Form Kontrolle zu üben“ [2]). Anders nur, wenn ausdrückliche Verfassungsvorschriften dies Kontrollrecht ausschließen, so Sachsen, § 99 Abs. 2 V.-U., Baden, § 55 Satz 2 V.-U., die aber indirekt die Befugnisse der Stände anerkennen, da sie ihre Beseitigung an gewisse Formvorschriften knüpfen.

II. Dieses Recht zur Dechargeerteilung verliert allerdings viel von seiner Bedeutung durch den Umstand, daß das Parlament nicht in der Lage ist, einer eventuellen Nichtentlastung der Verwaltung eine äußere Wirkung zu verschaffen. Eine Ministerverantwortlichkeit ist wohl in der preußischen, wie in der Reichsverfassung anerkannt [3]), allein die erforderlichen Ausführungsgesetze fehlen.

Es fehlt also an der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit; kein Minister, kein Reichskanzler kann von der Volksvertretung vor das Forum eines Staatsgerichtshofes wegen Verfassungsverletzung usw. gezogen werden. Es ist hier entschieden eine Lücke im Budgetrecht der Volksvertretung vorhanden.

Die zivil- und strafrechtliche Verantwortlichkeit ergibt sich aus der allgemeinen Gesetzgebung. Die Verletzung des Staatshaushaltgesetzes gibt als solche keine Regreßklage gegen den betreffenden Beamten, am wenigsten wäre das Parlament befugt zur Klageerhebung, dem dazu schon die Aktivlegiti-

---

[1]) So Unterstaatssekretär Mandel im Els.-Lothr. Landtag (I. Leg.-Per., Sten. Ber. Bd. I, pg. 686).

[2]) Abg. Hauß im Els.-Lothr. Landtag (a. a. O., pg. 1132).

[3]) Preußen, Art. 61 V.-U., Art. 17, Satz 2 R.-V.

mation fehlen würde[1]). In Ermangelung anderslautender Vorschriften kann eine Verurteilung bei Schadenersatzansprüchen des Staates geltend gemacht werden; eine schuldhafte Vermögensschädigung des Fiskus wäre zur Begründung eines zivilrechtlichen Anspruchs erforderlich[2]).

Ähnlich verhält es sich mit Strafandrohungen. Auch hier gelten keine besonderen Bestimmungen, die Vorschriften des Strafgesetzbuches über Unterschlagung, Veruntreuung, Diebstahl usw. greifen Platz[3]).

Die Bestimmungen des Budgetgesetzes selber haben mithin keine unmittelbare Wirkung für eine gerichtliche Verantwortung[4]).

VII. Kapitel.

Der Staatsgerichtshof bei Budgetkonflikten.

Überblicken wir zum Schluß alle berührten Fragen, so ist wohl zu behaupten, daß sich für jede einzelne von ihnen eine rechtliche Lösung finden läßt. Es ist versucht worden, die Kompetenz aller bei der Budgetfeststellung beteiligten Faktoren nach Möglichkeit scharf abzugrenzen.

Eine Lehre, die relative Begriffe, wie Notwendigkeit, zur Abgrenzung der Machtsphären verwendet, mußte als unbefriedigend zurückgewiesen werden. Sie beseitigt nicht die Un-

[1]) Laband, Budgetrecht, pg. 74, Gerber, Grundzüge, pg. 167 Anm. 3, Frisch, pg. 165f., Schröder, pg. 79.

[2]) Laband, Budgetrecht, pg. 73f., Frisch, pg. 165; vgl. auch Prazak, pg. 462f., 463 Anm. 14, Hänel, pg. 242f.

[3]) Laband, Budgetrecht, pg. 74f.

[4]) In Parlamentskreisen war dieser Gedanke, wenigstens betr. einer zivilrechtlichen Haftung, lange Zeit herrschend: vgl. Abg Reichensperger im Pr. Abg.-H. vom 27. I. 1863 (Sten. Ber. pg. 52), Kommissionsbericht von Gneist (Pr. Abg.-H. 1864, Sten. Ber. Bd. IV, Anlagen, Aktenstück 75, pg. 489), Kommissionsbericht der Budgetkommission des Preuß. Abg.-H. (Sten. Ber. 1866/67 Bd. I, Anlagen, Aktenstück 39, pg. 138f.) und die Rede des Berichterstatters Twesten (Sten. Ber. Bd. I, pg. 194). In neuerer Zeit äußerte sich ähnlich der Abg. Lieber im R.-T. vom 7. XII. 1897 (Sten. Ber. 86D). A. A. ausdrücklich Gneist, pg. 165 Anm.

gewißheit über die dem einzelnen Organ gezogenen Schranken, und so finden wir als ihre logische Ergänzung den Wunsch nach einem Staatsgerichtshof vertreten[1]). Dieser soll bei Meinungsverschiedenheiten in der Auslegung der Verfassung — und dazu gehört auch die Frage nach dem Umfang des Budgetrechts[2]) — durch seinen Spruch den aufgetauchten Konflikt entscheiden.

Die Errichtung einer solchen richterlichen Behörde ist nicht zu befürworten. Abgesehen von dem theoretischen Bedenken, daß durch seinen Spruch die obersten Staatsorgane gebunden werden sollen, daß er in diesem Falle den höchsten Willen im Staate zu vertreten hätte, erscheint sein praktischer Wert in wirklich kritischen Augenblicken sehr gering. Gerade der Fall des preußischen Konfliktes zeigt am besten die Wertlosigkeit einer solcher Behörde. Denn daß Bismarck seine hochpolitischen Pläne sich von einem Staatsgerichtshof hätte durchkreuzen lassen, halte ich für ausgeschlossen[3]).

Jede Partei soll sich der Grenzen ihrer Macht bewußt sein, und je strenger sich eine jede in dem ihr gesteckten Rahmen bewegt, um so mehr wird auch die Rechtsverletzung der anderen dieser zur Last fallen. Und es müßten schon außergewöhnliche Zeiten sein, in denen nicht die Idee des Rechts zum Schluß sich doch als die siegreiche erweist[4]).

---

[1]) Vgl. Laband, Budgetrecht, pg. 48f., Gerber, Lit. Zentralblatt 1871, pg. 62, derselbe, Grundzüge, pg. 169 Anm. 7, Schulze, Deutsches Staatsrecht, pg. 589; dagegen noch ablehnend Schulze, Grünhut Bd. II, pg. 200f.; auch Jellinek, pg. 309 Anm. 39, der von den „großen politischen Schwierigkeiten der Durchführung eines derartigen Planes" spricht, Huene, pg. 313.

Ein solcher Gerichtshof besteht in Sachsen, § 153 V.-U., Württemberg, §§ 195ff. Verf.-Urk., Oldenburg, Art. 191 §§ 4, 5, Art. 209ff., Hamburg, Art. 71ff., 76 V.-U. u. R.-G. vom 14. III. 1881. Vgl. auch Art. 76 Abs. 2 R.-V. Über dessen Bedeutung Bar, pg. 52f., Laband, Budgetrecht, pg. 49, Schulze, Grünhut Bd. II, pg. 200. Eine Entscheidung durch den „Bund" bei Budgetstreitigkeiten kennt die Verfassung von Reuß ä. L., § 72 Abs. 1, Satz 2.

[2]) Vgl. Hänel, pg. 209.

[3]) Vgl. hierzu Fricker, pg. 657, 679f.

[4]) Fricker stellt sogar das Budgetrecht der Stände nur auf die „materielle Macht der Wahrheit und der öffentlichen Meinung" ab, ohne ihnen weitere positive Rechte zuzugestehen, pg. 654. Vgl. auch die von Passow, pg. 74f., angeführten Zeugen für den Wert der öffentlichen Meinung.